

# EJM

Europäisches Journal für Minderheitenfragen  
European Journal of Minority Studies

---

Vol 14 No 3–4 2021

## Themenheft

Das Zweite Autonomiestatut von 1971:  
lokale Besonderheit Südtirols oder Vorreiter für Europa?

Themenheft anlässlich der 50 Jahre Zweites Autonomiestatut für  
die Region Trentino-Südtirol (1971-2021)

## HERAUSGEBER

Christoph Pan  
Franz Matscher †  
Manfred Kittel  
Matthias Theodor Vogt  
Paul Videsott  
Beate Sibylle Pfeil

Verlag Österreich



Berliner  
Wissenschafts-Verlag

## EJM

Europäisches Journal für Minderheitenfragen

European Journal of Minority Studies

2021 | Band 14

### Herausgeber

Christoph Pan (Bozen) | Franz Matscher † (Salzburg) |  
Manfred Kittel (Berlin) | Matthias Theodor Vogt (Görlitz) |  
Paul Videsott (Bozen, geschäftsführender Herausgeber) |  
Beate Sibylle Pfeil (Flensburg)

### Wissenschaftlicher Beirat

Anna Gamper (Universität Innsbruck) | Hans Goebel  
(Universität Salzburg) | Esther Happacher (Universität  
Innsbruck) | Peter Jordan (Österreichische Akademie der  
Wissenschaften, Wien) | Klaus-Jürgen Nagel (Universität  
Pompeu Fabra, Barcelona) | Walter Obwexer (Universität  
Innsbruck) | Günther Rautz (EURAC, Bozen) | Oliver  
Reisner (Ilija State University, Tiflis/Tbilisi) | Eduard Werner  
(Universität Leipzig)

### Schriftleitung

Südtiroler Volksgruppen-Institut EO  
Schlernstraße 1 | I-39100 Bozen  
info@svi-bz.org  
www.ejm-digital.de

Artikel/Rezensionsexemplare bitte an diese Adresse.

Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben die persönliche  
Meinung des Verfassers wieder und stellen nicht unbedingt  
die Auffassung der Redaktion dar.

### Peer Review

Das *Europäische Journal für Minderheitenfragen* ist ein *refereed journal*.  
Eingereichte Beiträge unterliegen einem Begutachtungsverfahren,  
das über die Aufnahme in die Zeitschrift entscheidet.

### Homepage

ejm.bwv-verlag.de  
elibrary.bwv-verlag.de/journal/ejm

### Erscheinungsweise

Zweimal jährlich

### Bezugsbedingungen

Bestellungen nehmen der Verlag und der Buchhandel entgegen.  
Bezugspreise: Jährliches Abonnement Print- oder  
Onlineausgabe jeweils 95,40 € | für Mitglieder des Südtiroler  
Volksgruppen-Instituts (gegen Nachweis) 50,- € | jährliches  
Abonnement Print für Institutionen 134,20 € | jährliches  
Abonnement Kombiversion (Print und Online) 130,- € |  
jährliches Abonnement Kombiversion (Print und Online)  
für Institutionen 183,- € | Einzelheft 54,- € | Preise für  
Institutionen mit IP-Zugang auf Nachfrage. Alle Preise  
inkl. MwSt., zzgl. Versandkosten für Print (Inland: jährliches  
Abonnement 7,90 € | Ausland: jährliches Abonnement  
13,90 € | Inland: pro Einzelheft 3,95 € | Ausland: pro  
Einzelheft 7,95 €). Irrtum und Preisänderung vorbehalten.  
Zeitschriftenabonnements verlängern sich automatisch um ein  
Jahr, sofern nicht sechs Wochen vor Ablauf des Kalenderjahres  
eine schriftliche Kündigung im Berliner Wissenschafts-Verlag  
eingegangen ist.

### Verlag

BWV | Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH  
Behaimstr. 25 | 10585 Berlin  
Tel. +49 (0) 30 84 17 70 0  
Fax +49 (0) 30 84 17 70 21  
bwv@bwv-verlag.de  
www.bwv-verlag.de

### Layout und Herstellung

Maria Ostrowski | ostrowski@bwv-verlag.de

### Satz

die Setzerin | Edna Weiß, Berlin

### Anzeigen

Franziska Fiebig (*verantwortlich*)  
Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH  
Behaimstr. 25 | 10585 Berlin  
Tel. +49 (0) 30 84 17 70 26  
marketing@bwv-verlag.de  
Die Mediadaten sind abrufbar unter  
www.bwv-verlag.de

### Druck und Verarbeitung

docupoint, Magdeburg

### Urheber- und Verlagsrechte

Alle in dieser Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf der vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlages.

Mit der Annahme zur Veröffentlichung überträgt der Autor dem Verlag das ausschließliche Verlagsrecht bis zum Ablauf des Urheberrechts. Eingeschlossen ist auch das Recht zur Herstellung elektronischer Versionen und zur Aufnahme in Datenbanken sowie das Recht zur Verbreitung und Vervielfältigung online oder offline ohne zusätzliche Vergütung. Vgl. dazu auch die Angaben unter <https://www.bwv-verlag.de/selbstarchivierungself-archiving>.

Alle Anfragen und Manuskriptangebote bitte an die Adresse der Redaktion. Für unverlangt eingesandte Manuskripte wird keine Haftung übernommen.

Der Berliner Wissenschafts-Verlag beachtet die Regeln des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels e.V. zur Verwendung von Buchrezensionen. Keine Garantie für Besprechung oder Rückgabe bei unverlangt eingesandten Rezensionstücken.

© Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 2021

Printed in Germany.

ISSN Print 1865-1089

ISSN Online 1865-1097

**EJM im Internet unter**

[ejm.bwv-verlag.de](http://ejm.bwv-verlag.de)

# Inhalt

## Editorial

Videsott, Paul/Pan, Christoph: Editorial 171

## Beiträge

Heiss, Hans: Die Neubegründung Südtirols: Autonomie, Wachstum, Wertewandel um 1972 173

Complojer, Franz: Das Autonomiestatut von 1971 aus ladinischer Sicht 197

Zeller, Karl: Die Entwicklung der Südtiroler Autonomie seit der Abgabe der Streitbeilegungserklärung im Jahr 1992 223

Happacher, Esther: Der europäische Faktor in den Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut 261

Obwexer, Walter: Zweites Autonomiestatut und europäische Einigung: Chancen und Risiken der europäischen Integration für den Minderheitenschutz in Südtirol 273

Pan, Christoph: Die Bedeutung der Südtirolautonomie für Europa 291

Tichy, Helmut: Die internationale Vorbildwirkung der Autonomie von Südtirol 303

Benedikter, Thomas: Die Südtirol-Autonomie: ein exportfähiges Regelwerk? Zur Übertragbarkeit einzelner Elemente der Südtirol-Autonomie auf heutige Konfliktgebiete in Europa 316

Rainer, Karl: Die Südtirol Autonomie im Kontext der europäischen Regionalpolitik und internationalen Zusammenarbeit – Ein Erfahrungsbericht 337

Pan, Christoph (unter Mitarbeit von Davide Zaffi und Hatto Schmidt): Vom Ersten über das Zweite Autonomiestatut zur dynamischen Autonomie – Ein persönlicher Rückblick. Interview mit Christoph Pan 348

## Chronik

Obwexer, Walter: Die Reform der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: erste Novellierung der rechtlichen Grundlagen nach zehn Jahren 373

Kotzian, Ortfried: Das neue Sudetendeutsche Museum in München 389

## Rezension

Kittel, Manfred: Oliver Jens Schmitt: Der Balkan im 20. Jahrhundert. Eine postimperiale Geschichte. Stuttgart: Kohlhammer (2019) 405

Das *Europäische Journal für Minderheitenfragen / European Journal of Minority Studies* EJM ist Fragestellungen gewidmet, die sich mit der Wahrung und Entwicklung der sprachlich-kulturellen Existenz und Identität der nationalen Minderheiten in Europa befassen. Damit soll ein Beitrag zur Erhaltung der kulturellen Vielfalt Europas geleistet werden.

Träger des *Europäischen Journal für Minderheitenfragen*  
ist das Südtiroler Volksgruppen-Institut (Bozen).



Erscheint mit Unterstützung von:

 **Bundesministerium**  
Bildung, Wissenschaft  
und Forschung

**Bundesministerium**  
für Bildung, Wissenschaft und  
Forschung, Wien



REGIONE AUTONOMA TRENINO-ALTO ADIGE  
AUTONOME REGION TRENINO-SÜDTIROL  
REGION AUTONOMA TRENIN-SÜDTIROL

**Autonome Region**  
Trentino-Südtirol

AUTONOME  
PROVINZ  
BOZEN  
SÜDTIROL



PROVINCIA  
AUTONOMA  
DI BOLZANO  
ALTO ADIGE

Land Südtirol, Amt für  
Außenbeziehungen und Ehrenamt



**STIFTUNG SÜDTIROLER SPARKASSE**  
**FONDAZIONE CASSA DI RISPARMIO DI BOLZANO**

Stiftung  
Südtiroler Sparkasse

## *Editorial*

Vor genau 50 Jahren, im Dezember 1971, genehmigte das italienische Parlament in Ausführung des sogenannten „Pakets“ zahlreiche Änderungen zum Sonderstatut der Region Trentino-Alto Adige (wie sie damals hieß). Diese Änderungen waren so umfassend, dass man allgemein vom „Zweiten Autonomiestatut“ spricht, obwohl es sich rechtlich bekanntlich um eine Abänderung des Ersten Autonomiestatuts handelte. Die Benennung als „Zweites Autonomiestatut“ überdeckte die offizielle Diskrepanz, dass das revidierte Statut zwar Südtirol zum eigentlichen Träger der Autonomie machte – wie ursprünglich im Pariser Abkommen von 1946 vorgesehen –, aber dem Namen nach dieser Autonomie als „zweite“ (nach der „ersten“ von 1948) in der umstrukturierten Region verankert blieb.

In der Praxis durfte bekanntlich die deutsche (und mit größeren Abstrichen die ladinische) Sprachgruppe in Südtirol von nun an bzw. nach Erlassung der Durchführungsdekrete zu den neuen statutarischen Bestimmungen durch das Römische Parlament den autonomen Spielraum weitgehend selbst und ungehindert durch die davor innerhalb der Region maßgebliche italienische Mehrheit ausüben – mit Aussicht auf deren Ausbau.

Seitdem ist die Autonomie Südtirols zu einem der Polarsterne aller Sprachminderheiten in Europa geworden, die ihrerseits zur Erkenntnis gelangt sind, dass die Erhaltung der eigenen Sprache und der von dieser Sprache hervorgebrachten Kultur im geistigen und materiellen Sinn eine öffentliche Angelegenheit ist, die die Selbstbestimmung der Minderheit definiert.

Aus diesem Anlass ist das vorliegende thematische Schwerpunktheft des *Europäischen Journals für Minderheitenfragen/ European Journal of Minority Studies* EJM dem Zweiten Autonomiestatut gewidmet und steht unter dem Rahmenthema „50 Jahre Zweites Autonomiestatut für die Region Trentino-Südtirol (1971–2021)“. Der Untertitel „Das Zweite Autonomiestatut von 1971: lokale Besonderheit Südtirols oder Vorreiter für Europa?“ steckt die zwei Pole ab, innerhalb derer die Thematik des Zweiten Autonomiestatuts analysiert wird.

Elf ausgewählte Experten aus Südtirol und Österreich haben die Einladung angenommen, aus ihrer Sicht die Entstehung, die Entwicklung und die „Europäisierung“ des Zweiten Autonomiestatuts zu analysieren, wobei die Autoren die für EJM bekannte und bewährte gegenseitige Ergänzung von Wissenschaftlern und (politischen bzw. administrativen) Entscheidungsträgern widerspiegeln. Ihnen sei für ihre wertvolle, kompetente und pünktliche Mitarbeit herzlich gedankt.

Der vorliegende Sonderband zieht eine im Wesentlichen positive Bilanz über die Reform von 1971 und die sich daran anschließende Entwicklung, die Südtirol Frieden und wirtschaftlichen Wohlstand gebracht hat. In dieser Hinsicht verstehen das Südtiroler Volksgruppen-Institut SVI und das EJM das Südtiroler Autonomiestatut auch als Anregung zur angemessenen Behandlung von Minderheiten- und Autonomiefragen in Italien und Europa des 21. Jahrhunderts, insbesondere im Rahmen einer Europäischen Union, die vor 50 Jahren im Autonomiestatut noch keine Erwähnung gefunden hatte.

*Paul Videsott*  
*geschäftsführender Herausgeber*

*Christoph Pan*  
*vormals geschäftsführender Herausgeber*

# Die Neubegründung Südtirols: Autonomie, Wachstum, Wertewandel um 1972

Hans Heiss

## The Re-foundation of South Tyrol: Autonomy, Growth and Change in Values around 1972

**Abstract:** The Autonomy of South Tyrol of 1972 is a historical milestone not only for the small Province of South Tyrol-Bozen, but also for its neighbours, the Austrian State of Tyrol and the Province of Trento and marks an important step in the regionalization process of Italy since 1970. This article gives an overview of the general context of society, economy and the political situation in South Tyrol in 1970, when the poor mountain region just came out from a long period of difficult conditions. It was a lucky coincidence that the successful autonomy treaties, the open-minded attitude of Italian government and parliament towards regionalization, Austria's helpful hand and the economic and social growth got together, building synergies of rare intensity. The new Autonomy of 1972 opened spaces for a large self-government in South Tyrol (and also in Trentino). It not only helped to preserve the German-speaking and Ladin minority but also revealed its value as a motor for a larger territorial autonomy. The success of the autonomy would not have been possible without the presence of responsible political elites and the urgent wish of large groups from the population to leave behind a situation of economic, social and cultural backwardness, while at the same time also refusing strategies of political violence. But, as this article shows, the start of the new autonomy was not easy because it made its first steps in a climate of diffidence, political conflicts and heavy historical experiences. But in retrospect, the five years since 1972 must be considered a season of success, building a solid ground that is able to endure many difficulties in future.

**Keywords:** Autonomy, self-government, social and economic growth, South Tyrol, Italy.

## 1. Ambivalenter Aufbruch in Südtirol und Italien – Ein Stimmungsbild um 1970

Der vorliegende Beitrag entwirft ein historisches Panorama der Situation Südtirols im zeitlichen Umfeld der Paketannahme und der Implementierung der zweiten Südtirol-Autonomie: Er verknüpft Aspekte der Politik-, Gesellschafts- und Kulturgeschichte mit rechtlichen Fragen, um daraus ein Bild der Position des Landes, seiner politischen Kräfte, Gesellschaft und Stimmungslage im Zeitraum 1970 bis 1972/73 fragmentarisch zu skizzieren.

Die Stimmungslage in Südtirol im Doppeljahr 1970/71, kurz nach der hart errungenen Paket-Lösung,<sup>1</sup> war gedämpft. Von Hochgefühl nach einem lange erkämpften Durchbruch war keine Rede, vielmehr durchlief die Autonome Provinz Bozen wie Italien und Zentraleuropa ein Wechselbad der Gefühle. Das seit 1965 starke Wachstum sorgte zwar für Optimismus, da das „Wirtschaftswunder“ nun auch Südtirol durchpulste. Die Zahl der Arbeitsplätze mehrte sich, die Auswanderung sank zügig und das jahrzehntelange Knappheitsregime wandelte sich zur Konsumgesellschaft. Trotz Emigration von knapp 12.000 Personen vermehrte sich die Bevölkerung zwischen 1961 und 1971 um 10% auf 414.041.<sup>2</sup> Der demografische Schub verjüngte die Gesellschaft, in der über 40% der Wohnbevölkerung jünger als 24 Jahre alt war.<sup>3</sup> Die heranwachsenden Baby-Boomer der Jahrgänge 1950–1965 sorgten für druckvollen Wertewandel, der auch Politik und gesellschaftliche Institutionen beschäftigte. Die graue Aura der Regierenden, ob Landeshauptmann Magnago, die Assessoren Benedikter oder Zelger, Senator Alcide Berloffo oder Bischof Gargitter repräsentierte nicht den jugendlichen Drive der Gesellschaft, für die hingegen Bürgermeister wie Zeno Giacomuzzi in Brixen (\*1932) oder Luis Durnwalder (\*1941) in Pfalzen standen. Frauen waren in Politik und Öffentlichkeit noch weitgehend absent, von Ausnahmen wie Waltraud Gebert Deeg und Lidia Menapace abgesehen.<sup>4</sup>

Die bislang ebenso dominante wie prekäre Position der Landwirtschaft schwand,<sup>5</sup> gegenüber 1961 fiel die Zahl der im Agrarsektor Beschäftigten von 30,6% auf 20,3%, mit Aussicht auf weitere Schrumpfung.<sup>6</sup> Andere Sektoren wie Industrie und Gewerbe (1961: 28,1%, 1971: 29,5%) oder die boomende Tourismus- und Dienstleistungsbranche (1961: 41,3%, 1971: 50,2%) fingen den Rückgang nur teilweise auf. Auf dem Land konservierten viele Bergbauern die alte Welt,<sup>7</sup> meist unfreiwillig, da es an Zufahrtswegen, Licht und Wasserversorgung mangelte, während sich in Tallagen die Landwirtschaft bereits intensivierte. Die Industrie hielt außerhalb von Bozen und Meran nur langsam Einzug, sodass der Stadt-Land-Unterschied vorerst markant war. Das Wachstum des Tourismus veränderte viele Dörfer und Talschaften; Gröden setzte sich mit der Alpinen Skiweltmeisterschaft 1970

<sup>1</sup> Stocker 2019. Die Anmerkungen sind im Sinne besserer Überschaubarkeit knapp gehalten.

<sup>2</sup> Landesinstitut für Statistik 2019, 8.

<sup>3</sup> Handelskammer Bozen 1975, 43.

<sup>4</sup> Mumelter/Clementi/Tragust 2021.

<sup>5</sup> Überblick: Alexander 2002, 226–253.

<sup>6</sup> Vgl. Pixner 1983, 60.

<sup>7</sup> Vgl. Gorfer 1973.



als Wintersportzentrum in Szene. Die Verkehrsrevolution kam in Fahrt: Straßenverkehr und individuelle Mobilität legten zu, von knapp 53.000 Autos (1967) auf knapp 86.000 (1972),<sup>8</sup> zumal der Ankauf eines PKW auch für mittlere Einkommensgruppen erschwinglich wurde. Im Wipp- und Eisacktal liefen die Arbeiten zur Fertigstellung der Brenner-Autobahn auf Hochtouren, nachdem das Teilstück Trient-Bozen bereits 1968 eröffnet worden war.<sup>9</sup>

Die regionale Gesellschaft wagte einen zaghaften Säkularisierungsprozess, in dem die Bindung an die katholische Kirche zwar ungebrochen blieb, aber ihre Autorität und rigide Moral zunehmend an Grenzen stießen.<sup>10</sup> Das *aggiornamento*, die Anpassung an die neuen Zeitläufte, verlief mühsam, da die kirchlichen Strukturen reformresistenter waren, als sich dies die Diözesanspitze mit Bischof Joseph Gargitter eingestand. Verglichen mit anderen Regionen Zentraleuropas erlebte Südtirol den Auftakt einer neuen Ära zeitversetzt. Der Schub an Modernität, den die Gesellschaften in Deutschland, in Italien und in Österreich seit 1960 erfuhren, erreichte die kleine Provinz am Nordrand Italiens verzögert. Die Nachkriegsjahre hatten alte Strukturen im Lande verfestigt, sie sogar retraditionalisiert und in Wirtschaft und Gesellschaft nur kleine Schneiden der Modernität geöffnet. Das Land hielt noch um 1965 im Vergleich zur treibenden Dynamik anderer Regionen nahe an tiefer Rückständigkeit.<sup>11</sup>

Südtirol litt um 1970 unter einem doppelten Defizit: Neben der politischen Abhängigkeit von Trient und Rom belasteten es die Rückstände in Wirtschaft und Gesellschaft. Es waren Rückstände in zweifacher Bedeutung – als Verspätungen und als Altlasten der Vergangenheit. Die Verspätung hatte nicht nur Nachteile, da sie Erhaltenswertes konservierte und Südtirol die Lernchancen eines Nachzüglers eröffnete. Aber Demokratiedefizite, Blockade und Erstarrung der politischen Kultur, die Scheidelinie des Nationalen auf vielen Ebenen, chronische Armut bei geringen Sozialleistungen, mäßige Lebens- und Bildungschancen belasteten die Provinz und ihre Bewohner. Die deutsch- und ladinischsprachige Gesellschaft durchlief nach der Paket-Abstimmung eine Form postkolonialer Depression. Die Minderheit hatte sich behauptet, trug aber schwere Hypotheken, eingeschüchtert von der massiven, durch Polizei und Militär betonten Staatspräsenz und der oft spürbaren Suprematie nationaler Kultur in Öffentlichkeit, Ämtern und Behörden.<sup>12</sup> Die Sprachgruppen waren getrennt, zwischen Deutschsprachigen und Italienern waren Begegnung und Freundschaften noch um 1970 spärlich, ebenso Liebesbeziehungen und Ehen. Und die Ladinier – so hielt Claus Gatterer 1968 bitter fest – „sind heute ein ethnisches Rudiment und werden von beiden großen nationalen Lagern vorwiegend unter dem Gesichtspunkt der politischen Nützlichkeit behandelt und betrachtet.“<sup>13</sup>

Der Gegensatz zwischen einsetzendem äußerem Erfolg und inneren Brüchen zog sich als Grundmuster durch Politik und Gesellschaft in Südtirol. Die doppelbödrige Situation

<sup>8</sup> Handelskammer Bozen 1975, 280–281.

<sup>9</sup> Pernold 2016, 146–153.

<sup>10</sup> Vgl. Gelmi 2001, 434–447; Gelmi 2017, 250–263.

<sup>11</sup> Heiss 2002.

<sup>12</sup> Gatterer 1968, 1246–1251.

<sup>13</sup> Gatterer 1968, 1271.

bremste mit der Erschöpfung nach jahrzehntelangem Kräfteressen den optimistischen Aufbruch in eine neue Zukunft der Autonomie. Der Bozner Sozialist Claudio Nolet beschrieb die inneren Zweifel:

Ein Leben ohne Brüche, mit einer hinreichenden Sicherheitsmarge – dies ist die überwiegende Perspektive der *Sammelpartei*, eine Sichtweise, die auch der des auf dem Lande so einflussreichen Klerus entspricht: Die postkonziliaren Öffnungen sollen ihre Früchte zeitigen, ohne Gleichgewichte zu verschieben.<sup>14</sup>

Kontrolle über alles, Fortschritt in kleinen Dosen – so die Devise der politischen Mehrheit.

Die Transformation der *roaring sixties* erfasste die Provinz Bozen vorerst nur gedämpft. Der Aufbruch 1967/68 und sein Veränderungspotenzial hatten in Italien große Erwartungen geweckt, die aber in eine Epoche massiver Sozialkonflikte kippten. Die Streikwelle des Herbstes 1969 und der mit der Bombenattacke auf der Piazza Fontana am 12. Dezember 1969 einsetzende Terror vor allem von rechts-, aber auch von linksextremer Seite steigerten tiefe Sorge, Gereiztheit und Polarisierung.<sup>15</sup> Das weiterhin laufende Wirtschaftswachstum war begleitet von sozialen Konfliktlagen, die zwischen Klassen und Generationen aggressive Züge gewannen. Das *Centro-Sinistra* brachte mit dem Arbeiterstatut von Mai 1970, einem Katalog sozialer Grundrechte und dem Scheidungsgesetz am 1. Dezember 1970 noch einen späten Kraftakt zustande. Auch die in der Verfassung von 1948 angekündigte Errichtung von Regionen wurde 1970 realisiert, ebenso die Einführung des Referendums als Instrument der Bürgerbeteiligung. Aber ideologische Verhärtung, wachsende Militanz und Gewaltbereitschaft zehrten Italiens Aufbruchsstimmung der späten Sechziger aus.<sup>16</sup> Ein Übriges taten die meist schwachen Regierungen, die erst mit Giulio Andreotti ab Mai 1972 eine gewisse Stabilität erreichten. Das in Rom seit 1964 laufende Regierungsbündnis des *Centro-Sinistra*, zwischen Democrazia Cristiana, Sozialisten und kleineren Koalitionären war ausgelagert. Anders als in Deutschland oder Österreich, wo die Kanzler Willy Brandt (1969–1974) oder Bruno Kreisky (1970–1983) eine Reformära einleiteten,<sup>17</sup> erlebte Italien weder Führungsstärke noch Stabilisierung, sondern einen harten Konkurrenzkampf zwischen der Linken und der Mitte, flankiert von ideologischen Grabenkämpfen. Von einem Hochgefühl wie in der Bundesrepublik Deutschland, die zur selben Zeit erwartungsvoll in die sozialliberale Ära eintrat, war weder in Italien noch im kleinen Rahmen Südtirols die Rede.<sup>18</sup>

Eine zündende Formel, die – analog und zeitgleich zum Diktum des neu gewählten Bundeskanzlers Willy Brandt: „Mehr Demokratie wagen!“<sup>19</sup> – zur Jahreswende 1969/70 verkündet hätte: „Wir wollen die neue Autonomie wagen!“, lag dem Taktierer Magnago und der Südtiroler Volkspartei fern. Das Land und seine Eliten gingen nach der Autonomiedebatte vom November 1969 nicht hochgestimmt in eine neue Ära, sondern waren seltsam

<sup>14</sup> Nolet 2017a, 274.

<sup>15</sup> Vgl. Di Michele 2008, 193–214; Wöller 2010, 298–323.

<sup>16</sup> Ginsborg 1989, 419–441.

<sup>17</sup> Vgl. Gehler 2020a, 200–213; Rathkolb 2015, 554–556.

<sup>18</sup> Vgl. Wolfrum 2006, 315.

<sup>19</sup> Gehler 2020a, 200 f.

missmutig und von Misstrauen erfüllt. Die „Südtiroler Wirtschaftszeitung“ mahnte daher: „Will man vermeiden, daß die Landesautonomie nur zur Hülle eines in sich gespaltenen Kernes wird, so wird man lernen müssen, sich mehr zu vertrauen und mehr aufeinander zu hören.“<sup>20</sup>

Das blieb eine vergebliche Hoffnung, da alte Konflikte und Verletzungen in der Provinzgesellschaft unbearbeitet weiter schwelten, in toxischen Dosen, die bis in die Optionszeit zurück reichten. Die nach Erfahrungsbeständen gesplattene Vergangenheit der Sprachgruppen belastete ihre Beziehung: Italiener und Südtiroler deutscher und ladinischer Sprache traten sich in ambivalenter Selbsterfahrung und verzerrter Fremdwahrnehmung gegenüber. Da man bereits in der eigenen Sprachgruppe die eigene Vergangenheit beschwieg, waren Deutschsprachige, Italiener und Ladinler erst recht nicht darauf vorbereitet, über ihre Vergangenheit miteinander in Dialog zu treten. Die Rolle als *implicated subjects* (Michael Rothberg),<sup>21</sup> als Träger einer aktiv verantworteten, aber auch erlittenen Gewaltgeschichte erschwerte Annäherung oder gar Verständigung, die ein Fundament der nun anlaufenden Zweiten Autonomie gebildet hätte. Beide Seiten trugen Altlasten und verspürten die Folgen der Diktaturen, in denen sie als Akteure und Unterworfenen Gewalt geübt und erfahren hatten. Zudem wirkten Attentate, Terror und die Polizeirepression des Jahrzehnts 1958 bis 1967 als zweite Last nach.

Trotz aller Negativeffekte verlief Minderheitenpolitik in vielen anderen Regionen Europas in dieser Zeit weitaus erfolgsärmer, oft sogar verheerend: Zum selben Zeitpunkt, als in Rom am 20. Jänner 1972 das zweite Autonomiestatut eine neue Phase der Befriedung einleitete, kulminierte andernorts ethnisch-konfessionelle Gewalt: Nordirland erlebte zehn Tage später, am 30. Jänner 1972, im Konflikt zwischen katholischer IRA und Unionisten den *Bloody Sunday*, in dem 13 Menschen durch Schüsse der britischen Armee starben.<sup>22</sup> In Südtirol trugen die ab 1970 geschaffenen Grundlagen bis in die Gegenwart, bedürfen aber aktuell mehr denn je der Überprüfung und Revision. Daher sind wichtige Etappen nach einem Blick auf die gesamtpolitische Lage eingehend zu durchmustern.

## 2. Von Südtirol entlastet – Tauwetter zwischen Italien und Österreich, dessen Annäherung an die EWG

Das Thema Südtirol belastete seit langem die Beziehungen zwischen Italien und Österreich. Das grundsätzlich gute, von gemeinsamen Interessen geprägte Verhältnis litt unter der Dauerkontroverse, die wichtige Ziele beider Länder blockierte. Österreich strebte seit 1963 eine Assoziierung an die EWG an, mit den Vorteilen erleichterter Wirtschafts- und Handelsbeziehungen, als erhoffte Vorstufe eines späteren Beitritts.<sup>23</sup> Italien hingegen war an guter Nachbarschaft interessiert, auch um dem wachsenden Gewicht der Bundesrepublik

<sup>20</sup> Weihnachten 1969: Das Paket auf unserem Gabentisch, in: Südtiroler Wirtschaftszeitung, 19.12.1969, 1.

<sup>21</sup> Rothberg 2019.

<sup>22</sup> Otto 2005, 80.

<sup>23</sup> Gehler 2020a, 420–475.

Deutschland zu begegnen und über den Nachbarn Allianzen im Donauraum zu schmieden. Im außenpolitischen Design der 1970 beginnenden Ära von Bundeskanzler Bruno Kreisky, der die Vermittlerrolle und Einflussosphäre der Republik ausweitete, sollte die kleine Südtirol-Frage kein Hindernis bilden.

Die römische Regierung hatte im Sommer 1967, nach dem Freispruch des Neonazis Norbert Burger in Graz (31. Mai 1967) und dem Terroranschlag auf der Porzescharte (25. Juni 1967), bei dem vier Finanzpolizisten von einer Tretmine getötet wurden, gegen die Verhandlungen ein scharfes Veto eingelegt.<sup>24</sup> So stockten die Gespräche und Österreichs Ambitionen wurden an empfindlicher Stelle getroffen.<sup>25</sup> Bundeskanzler Josef Klaus (1966–1969) erklärte zwar umgehend, man wolle gegen den Terrorismus auf österreichischem Gebiet vorgehen und setzte entsprechende Maßnahmen. Aber erst Ende 1969, gut zwei Jahre nach dem Veto, nachdem entsprechende Gewaltakte weitestgehend ausgeblieben waren und die Südtirol-Frage einer Lösung zustrebte, zog Italien das Veto zurück.

Die Paket-Annahme durch die Südtiroler Volkspartei (SVP) Ende 1969 und die Zustimmung zur Entscheidung nach der Regierungserklärung des italienischen Ministerpräsidenten und des österreichischen Bundeskanzlers durch die Parlamente in Wien und Rom noch im Dezember 1969 bildete daher auch einen Mosaikstein zentraleuropäischer Entspannungspolitik, eine Détente im kleinen. Der im Vorfeld vereinbarte „Operationskalender“ wirkte dabei als Stufenplan der Vertrauensbildung, um mit den jeweiligen Schritten die Realisierung des Pakets auf zunehmend feste Grundlagen zu stellen. Zwei Wochen nach der SVP-Paketabstimmung in Meran erklärte Außenminister Aldo Moro nach einem Treffen mit seinem Kollegen Kurt Waldheim in Kopenhagen (7. Dezember 1969), er werde beim kommenden Treffen der EWG-Minister am 8. und 9. Dezember 1969 die Vorbehalte gegen die Aufnahme von Verhandlungen über eine Assoziation Österreichs mit der EWG zurücknehmen.<sup>26</sup>

Bereits im Februar 1970 legte die EWG-Kommission dem Ministerrat der Gemeinschaft ein Dossier über die Aufnahme von Verhandlungen zur Assoziierung vor und erhielt das entsprechende Mandat, in diesem Sinne vorzugehen.<sup>27</sup> Der erfolgreiche Start der Autonomie war – so Michael Gehler – „das Prius für Österreichs engere Verbindung zum ‚Gemeinsamen Markt‘“.<sup>28</sup>

Indessen setzte sich bei den Wahlen zum österreichischen Nationalrat im März 1970 die SPÖ mit 81 Sitzen als stärkste Partei vor die ÖVP (79 Sitze) und bildete mit Duldung der FPÖ (5 Sitze) eine Minderheitenregierung, geführt von Bundeskanzler Bruno Kreisky, der anderthalb Jahre später, nach den Wahlen vom Oktober 1971, endgültig mit der absoluten Mehrheit triumphierte. Als Signal erneuerter Freundschaft besuchte der österreichische Bundespräsident Franz Jonas im November 1971 Rom; eine wenige Jahre zuvor noch undenkbare Staatsvisite.

<sup>24</sup> Vgl. Steininger 2000, 611–632.

<sup>25</sup> Gehler 2020a, 449–462.

<sup>26</sup> Vgl. Steininger 2000, 633.

<sup>27</sup> Monzali 2016, 25 f.

<sup>28</sup> Gehler 2002, 355.

Der beinahe zeitgleiche Aufstieg von Bundeskanzler Kreisky und des Christdemokraten Giulio Andreotti erleichterte die Abstimmung. Andreotti hatte sich schon als junger Staatssekretär an der Seite von Ministerpräsident Alcide De Gasperi seit 1946 mit der Lage der Grenzgebiete, zumal Südtirols, vertraut gemacht und zeigte sich in der *questione dell'Alto Adige* aufgeschlossen. Bereits im September 1968 trafen sich Andreotti und der österreichische Vizekanzler Hermann Withalm im Rahmen christdemokratischer Kooperation in Wien und erörterten trotz bilateraler Spannungen die künftige EWG-Assoziierung Österreichs positiv.<sup>29</sup> Anfang 1972 nahm Andreotti eine wichtige Aufstiegs-Etappe. Staatspräsident Leone betraute ihn nach einer Regierungskrise mit der Kabinettsbildung, die nach den Wahlen im Mai 1972 erneuert wurde. Neben dem wieder bestätigten Ministerpräsidenten Andreotti, der nach knapp neun Jahren Mitte-Links-Regierung einem Mitte-Rechts Kabinetts (DC-PLI) vorstand, übernahm Giuseppe Medici, Vertreter der DC-Rechten, im Juni 1972 das Ressort für Auswärtiges.<sup>30</sup>

Kurz vor dem italienischen Wahltermin, am 7./8. April 1972, besuchte Bundeskanzler Kreisky Rom, auch um für einen EWG-Assoziierungsvertrag zu werben.<sup>31</sup> Obwohl von Deutschland und Italien befürwortet, belastete ein denkbare Veto der Sowjetunion rasche Verhandlungsfortschritte, die von Wien auch im Interesse der eigenen Landwirtschaft und deren Exportchancen sehr gewünscht wurden. Trotz grundsätzlich wohlwollender Haltung Italiens verwies Rom mahnend darauf, dass Punkt 9 des Operationskalenders in Sachen Südtirol noch nicht erfüllt sei: Noch fehlte die Ratifikation des Nationalrats des österreichisch-italienischen Vertrags über die Zuständigkeit des Haager Gerichtshofs, den Rom und Wien am 17. Juli 1971 unterzeichnet hatten.

Bei seinem Rom-Besuch erörterte Kreisky mit Andreotti die europäische Agenda, beiderseits voller Hoffnung auf einen Erfolg der deutsch-sowjetischen Verhandlungen um einen Grundlagenvertrag, dessen erwünschter Abschluss und Ratifikation auch die sowjetische Seite in Sachen einer EWG-Assoziierung nachgiebiger stimmen sollte. Eine Assoziierung Österreichs, so Kreisky, stärke dessen Eigenständigkeit, bremse den wirtschaftlichen Einfluss der Bundesrepublik auf die Republik und käme den besonderen bilateralen Beziehungen zu Italien zu Gute. Am 22. Juli 1972 schloss Österreich mit der EWG zwar noch keinen Assoziierungsvertrag,<sup>32</sup> aber zwei wichtige Freihandelsabkommen.<sup>33</sup> Darin wurden Schritte zu einem freien Handel industrieller Produkte mit Zollsenkung in fünf Etappen vereinbart; beide traten am 1. Jänner 1973 in Kraft. Die Abkommen waren umso bedeutender, als sich exakt zum selben Zeitpunkt die sechs Kernstaaten zur EWG der Neun erweiterte: Großbritannien, Irland und Dänemark traten bei, sodass die gestärkten Wirtschaftsbeziehungen auf eine erweiterte Gemeinschaft trafen. Italiens positive Haltung hatte den Fortschritt wesentlich befördert, sodass ein Besuch von Außenminister Medici in Wien

---

<sup>29</sup> Monzali 2016, 31–32.

<sup>30</sup> Monzali 2016, 33.

<sup>31</sup> Monzali 2016, 36.

<sup>32</sup> Vgl. Monzali 2016, 37.

<sup>33</sup> Oswald 2000, 674 f.

im Februar 1973 begrüßt wurde. Gemeinsame Interessen wurden gepflegt, so hatten sich die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Süddeutschland und Oberitalien ebenso verstärkt wie Kooperationen in Verkehrsfragen oder der Strukturpolitik im ländlichen Raum, die einen wohl abgestimmten Auftritt gegenüber der EWG ratsam erscheinen ließ. In diesem Kontext bildete die Entschärfung der Kontroverse um Südtirol eine wichtige Voraussetzung. Der Erfolg in Sachen Südtirol ab 1969 verdankte sich somit dem generellen Klima europäischer Entspannung, umgekehrt stärkten Fortschritte in Sachen Südtirol die „Kleine Détente“ zwischen Italien und Österreich.

### 3. Kaltstart der Autonomie: Machtkämpfe statt Aufbruchsstimmung

Dem Händedruck zwischen Paketverfechter Silvius Magnago und seinem Gegner Peter Brugger auf der Bühne des Meraner Kursaals nach der Paket-Abstimmung am frühen Morgen des 23. November 1969 folgte keine neue Einigkeit in der stärksten Partei der Provinz Bozen, der SVP,<sup>34</sup> sondern argwöhnisches Sich-Belauern und weitere Konflikteskalation. Die starke Magnago-Gruppe, mit verlässlichen Anhängern des Obmanns wie dem Abgeordneten Karl Mitterdorfer, Friedl Volgger und Anton Zelger, dem Assessor für Kultur, begegnete hinhaltendem Widerstand der Brugger-Fraktion, die im ländlichen Raum, zumal im Pustertal, zahlreiche Anhänger fand. Aufsteigende junge Parteimänner wie Hans Benedikter und Hugo Gamper bockten gleichfalls gegen die Linie des Obmanns. Stärksten Widerstand leistete Hans Dietl, der die Autonomie als Ausverkauf Südtirols schroff ablehnte.<sup>35</sup> Die Konfliktlinien in der SVP vertieften sich, stets markiert vom Tagblatt „Dolomiten“, dessen Kritik Magnago und den Autonomiekurs begleitete. Das Brodeln in der deutschsprachigen Mehrheitspartei kam Südtiroler Oppositionsparteien wie der SFP (Soziale Fortschrittspartei) aber nicht zugute, die weder sozial gesinnte SVP-Parteigänger noch die jüngere Generation in größerem Maßstab an sich ziehen konnte.<sup>36</sup>

In der italienischen Parteienlandschaft wurde die neue Autonomie von der Linken begrüßt, während die Democrazia Cristiana die nun anlaufende parlamentarische Implementierung zwar mittrug, wenn auch mit einigem Unbehagen.<sup>37</sup> Führende Exponenten erkannten, dass der italienischen Sprachgruppe ein Positionsverlust drohte, dessen Ausmaß und Folgen für sie zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht absehbar waren. Zudem war Südtirol für die italienische Öffentlichkeit im Lande nur ein Ausschnitt ihrer Wahrnehmung. Sie war vorab beeindruckt und abgelenkt von den Vorgängen auf nationaler Ebene. Auch in Bozen war die soziale Militanz 1970/71 hoch, mit Streikwellen, Schulbesetzungen und Massenkundgebungen. Die Südtirol-Autonomie mit ihrem komplexen Regelwerk trat im Blickfeld vieler Italiener hinter das bewegte nationale Panorama zurück.

Nach der Paket-Debatte und ersten Schritten des Operationskalenders mit der grundsätzlichen Zustimmung der Parlamente in Rom und Wien war der Weg frei für die Behand-

<sup>34</sup> Vgl. Pallaver 2018, 83–126.

<sup>35</sup> Peterlini 2007a, 316–344.

<sup>36</sup> Pallaver 2018, 90.

<sup>37</sup> Gatterer 1968, 1342 f.

lung der neuen Südtirol-Autonomie im römischen Parlament. Das Ziel war es, die zwischen römischer Regierung und SVP, mit Zustimmung Österreichs vereinbarten Maßnahmen zur Autonomie in ein Verfassungsgesetz zu gießen, um einen dauerhaften Grad an Absicherung zu erreichen. Aus der Sicht des 21. Jahrhunderts, in dem die Sonderautonomien, zumal jene Südtirols, in Italien unter scharfen Beschuss gerieten, ist es erstaunlich, wie problemlos 1971 die parlamentarischen Etappen der Autonomie auf dem Weg zum Verfassungsgesetz genommen wurden. Ohne Emphase, sondern spürbar ermattet nach jahrzehntealtem Konflikt, durchlief das Statut den Senat und die Abgeordnetenversammlung, weit entfernt von einem leidenschaftlichen Finale mit intensivem Streit der Parteien. Das 1970 erarbeitete Autonomiegesetz gelangte nach dem Weg durch die Parlamentskommissionen im Herbst ins Plenum der Abgeordnetenversammlung, wo aber eine große Debatte ausblieb.<sup>38</sup> Im Gegenteil: Die Dramaturgie eines „Großen Aufbruchs“ wurde bewusst vermieden, man behandelte die Vorlage in eingeschobenen Sondersitzungen, vor halbleerer Saal. So blieb die Diskussion zerfasert: DC und Linke quittierten den Entwurf mit grundsätzlicher Zustimmung, wiewohl versetzt mit Prisen scharfer Kritik, die etwa die künftige Proporzregelung im öffentlichen Dienst betrafen. Die SVP-Abgeordneten verhielten sich ruhig und griffen nur fallweise ein. Erst gegen Ende der Generaldebatte startete der neofaschistische MSI eine Frontalattacke: Das neue Statut zerstöre die Einheit der Nation, als ein Schlag ins Gesicht des Zentralstaats. MSI-Chef Giorgio Almirante persönlich führte die Obstruktion an und geißelte in neunstündiger, ununterbrochener Rede das neue Statut als Ausverkauf.

Der Bozner Sozialist Claudio Nolet beschrieb in seiner Chronik des Autonomiestarts die politische Situation im anlaufenden Jahr 1971:

Am 23. Jänner verabschiedet die Abgeordnetenversammlung den Entwurf des Verfassungsgesetzes zum neuen Autonomiestatut der Region Trentino-Südtirol. Die Regierungsparteien und die SVP (mit Ausnahme von Dietl) stimmen dafür, während sich der PCI, der PSIUP und der PLI enthalten; natürlich stimmen die beiden Parteien der extremen Rechten, MSI und PDIUM, dagegen.

Nachdem es sich um ein Verfassungsgesetz handelt, ist dies nur der erste Abschnitt eines ziemlich komplexen Weges. Er verlangt, dass jede Kammer in zwei Abstimmungen und mit absoluter Mehrheit der Anwesenden dafür stimmt, wobei dann noch der Weg zu einer Volksabstimmung offen bliebe. Denn nur dann, wenn jedes der beiden Häuser in zweiter Abstimmung dem Gesetz mit Zwei-Drittel-Mehrheit zustimmt, ist ein Referendum mit Sicherheit ausgeschlossen.

Die Debatte im Parlament hat gewiss keinen Zweifel über die unterschiedlichen Haltungen von Parteien und Personen gelassen und war zumindest in dieser Hinsicht erschöpfend. Unübersehbar war aber auch die geringe Beteiligung der parlamentarischen Gruppen, die aus psychologischer Sicht relativ negative Auswirkungen nach sich zog.

Die Rechte leistete kaum Widerstand, wie Nolet süffisant bemerkte:

Aber vielleicht war es die List der Vernunft im Geiste Hegels, nach deren Willen die Abgeordneten und Nachlassverwalter der schwarzen Nostalgie zwar verbissen argumentierten, aber vor nur wenigen Zuhörern in dem von ihnen seit der Diktatur so sehr verhassten Parlament.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Ferrandi 2017, 224–241.

<sup>39</sup> Nolet 2017b, 279.

Obwohl der SVP-Abgeordnete Hans Dietl bei der ersten Abstimmung am 23. Jänner 1971 gegen die Vorlage der eigenen Partei stimmte,<sup>40</sup> nahm die SVP seinen Dissens zu diesem Zeitpunkt noch in Kauf, zumal sein Votum der Regierung signalisierte, dass nicht die gesamte Südtiroler Bevölkerung mit dem Erreichten einverstanden war. Als Dietl aber im Sommer beim zweiten Votum in der Kammer auf seinem „Nein“ beharrte,<sup>41</sup> eskalierte der Konflikt. Gegen Jahresende 1971, als das Autonomiestatut auch die zweite Runde durch den Senat gedreht hatte, geriet Dietl definitiv ins Schussfeld der Parteimehrheit. Sein anhaltender Widerstand gegen das Paket und die Vorlage galten nun endgültig als inakzeptabel, nun sollten er und seine Anhänger isoliert werden. Der Fall des einflussreichen Dissidenten wurde einem Verfahren des Schiedsgerichts überantwortet, auch um ein Exempel für andere Abweichler in der Partei zu statuieren.

Nach langem Kräftemessen gab das Schiedsgericht dem Antrag auf Ausschluss von Hans Dietl am 5. November 1971 statt,<sup>42</sup> kurz nach dem letzten Votum über das Autonomiestatut. Denn wenig vorher, am 27. Oktober 1971, hatte auch der Senat in zweiter Lesung dem Verfassungsgesetz Nr. 1/1971 zugestimmt, mit 233 Jastimmen, neun Nein und zwölf Enthaltungen und der erhofften Zweidrittelmehrheit, die das Autonomiestatut vor einer Volksabstimmung bewahrte. Die qualifizierte Mehrheit wäre ohne Zustimmung der PCI verfehlt worden, der sich damit bleibende, meist verschwiegene Verdienste um die dauernde Absicherung der Autonomie erwarb. Karl Rainer, langjähriger Kabinettschef von Landeshauptmann Magnago, würdigte 2013 nachdrücklich die Meriten des PCI: Kaum jemals sei „auch nur andeutungsweise darauf hingewiesen [worden], dass 1971 im römischen Parlament ohne die Stimmen der KPI nie die erforderliche Zweidrittel-Mehrheit für die Genehmigung des Autonomiestatutes erreicht worden wäre.“<sup>43</sup>

In der SVP und in Südtirol wurde man des Erfolgs nicht recht froh, denn der innere Zusammenhalt der Volkspartei hatte seit der Paket-Versammlung von November 1969 schwer gelitten. Dietl, der mit Karl Mitterdorfer und Roland Riz für die SVP in der Legislaturperiode 1968 bis 1972 in der Abgeordnetenversammlung saß, lehnte das Statut aus innerster Überzeugung ab. Seine Konsequenz trieb die Partei in eine Zerreißprobe, mit harten Auseinandersetzungen in den Parteigremien und persönlichen Anfeindungen.

Seine Dissidenz und sein Parteiausschluss setzten auch den zweiten Paket-Skeptiker und Magnago-Antagonisten, Senator Peter Brugger, unter Druck. Wenn schon Dietl in der Kammer das Statut abgelehnt hatte, müsste dann nicht auch der andere Skeptiker seinem Beispiel folgen? Brugger wich dem Druck dadurch aus, dass er dem letzten Votum im Senat fernblieb und sich damit der finalen Konfrontation entzog.<sup>44</sup> Sein Versuch, bei der Wahl des SVP-Parteibmanns im selben Monat Magnago abzulösen, scheiterte knapp, sodass ein Putsch in der SVP verhindert wurde. Brugger blieb parteiinterner Dissident, in der

<sup>40</sup> Vgl. Peterlini 2007a, 329–332.

<sup>41</sup> Vgl. Peterlini 2007a, 345 f.

<sup>42</sup> Vgl. Peterlini 2007a, 349–351.

<sup>43</sup> Rainer 2013, 18 f.

<sup>44</sup> Vgl. Peterlini 2007a, 352 f.



Schwebe zwischen echtem Widerstand und Alibi. Unübersahbar aber: Zwei Jahre nach dem historischen Händedruck Brugger-Magnago war die Partei doppelt gespalten, Ausdruck anhaltenden Machtkampfs und des tiefgehenden Südtiroler Zwiespalts über die Annahme der Autonomie. So hart sie erkämpft worden war und so wertvoll sie war, so blieb sie doch ungeliebt, wie ein Danaergeschenk, das mehr Risiken als Hoffnungen barg. Auch aus diesem Grund wurde die definitive Verabschiedung des Zweiten Autonomiestatuts im Parlament in der Südtiroler Öffentlichkeit ohne Pathos aufgenommen. Die „Dolomiten“ mit Chefredakteur Toni Ebner als hartem Magnago-Gegner sahen keinerlei Anlass, den Erfolg und seinen Hauptakteur zu feiern, sodass ein nüchtern-skeptischer Ton der Berichterstattung überwog.

Im Land nahm man die Tatsache, dass ein hart umkämpftes Instrument der Selbstverwaltung endlich handlungsmächtig wurde, in den Jännertagen 1972 kühl zur Kenntnis.<sup>45</sup> Dies war befremdend, da neben stark erweiterter Selbstverwaltung für Südtirol auch das 1957 ausgerufenen „Los von Trient“ weitgehend realisiert und damit ein Doppelschlag geglückt war. Die Zurückhaltung entsprach dem reservierten Naturell von Landeshaupt- und Parteiboss Magnago ebenso wie seiner Abneigung gegen jede Form der Symbolpolitik. Zudem wäre die SVP durch eine starke Geste noch mehr entzweit worden. Langfristig blieb die symbolische Unterkühlung der Autonomie aber ein schweres Manko. Denn die Bindung an sie blieb in weiten Kreisen der Bevölkerung diffus, ohne jenen Autonomiepatriotismus, der erst ab 2014, in der Ära Kompatscher, angemahnt wurde. Die neue Autonomie besaß mithin nicht die Aura einer Landesverfassung, sondern wirkte wie ein legislatives Care-Paket im Verfassungsrang, dem der Ruch der zweitbesten Lösung nachhing. Welch große Wirkung das heterogene Normen-Konglomerat aber dennoch entfaltete, stellte sich erst später heraus.

#### **4. Das Viereck der Zuständigkeiten: Verwaltung – Bildung/Kultur – Territorium – Wirtschaft**

Was hatten die beiden Kammern des Parlaments in zweimaliger Lesung und abschließender Zweidrittelmehrheit auf den Weg gebracht? Das neue Autonomiestatut wirkte auf den ersten Blick unübersichtlich und unvollständig, weit entfernt von einem schlackenlosen Werk der Gesetzgebungskunst. In zahllosen Verhandlungsrunden hatten die Verhandler der SVP, vorab Magnago und Benedikter, mit der Regierung ein Patchwork ausgehandelt, das das bisherige Autonomiestatut korrigierte, neue Maßnahmen hinzunahm und künftige Staatsgesetze und Verwaltungsmaßnahmen im Dienst der Autonomie vorsah. Auf den ersten Blick erschien das Statut nicht als Plattform territorialer Entwicklung oder proaktiver Gestaltung, sondern vor allem als ein Instrument des Minderheitenschutzes – weit mehr defensiv als gestaltend ausgelegt. Dem neuen Statut fehlten grundsätzliche Merkmale eines ausgeprägten Föderalismus, wie etwa Bildungs- oder Polizeihöhe oder ein insgesamt von staatlichen Interventionen freier Raum.<sup>46</sup> Trotz der Einschränkungen unterlag das Statut in 29 Berei-

<sup>45</sup> Vgl. Peterlini 2007b, 281 f.

<sup>46</sup> Benedikter 2021, 89–98.

chen nur den Normen der Verfassung, sodass Südtirol über primäre Gesetzgebungshoheit in wichtigen Feldern verfügte.<sup>47</sup> In elf weiteren Bereichen war die Ausübung der Autonomie an staatliche Gesetze gebunden und damit vom römischen Gesetzgeber verstärkt abhängig. Die Aktionsfelder der Autonomie, die Südtirol weitgehend frei im Rahmen der Verfassung gestalten konnte, umfassten vor allem vier Schwerpunkte:

(I) Die Organisation der Landesverwaltung; (II) den Kultur- und Bildungsbereich; (III) das Territorium mit seinen Infrastrukturen; (IV) die Wirtschaft mit ihren Sektoren. Das Land, seine Gestaltung, Deutung und der Minderheitenschutz bildeten also jene Sphären, in denen sich die Autonomie Südtirols weitgehend frei von staatlicher Einwirkung vollziehen sollte.

- I. Der erste Komplex der „Ordnung der Landesämter und des zugeordneten Personals“ ermöglichte den Aufbau einer eigenen Landesverwaltung, mithin die Ablösung von der bisherigen Dominanz der Region Trentino-Südtirol wie von staatlichen Ämtern und Behörden. Der institutionelle Aufbau vollzog sich zügig und erfolgreich. Die Landesverwaltung, „das Land“, wie es bald schon salopp genannt wurde, stieg rasch zum Synonym einer eigenständigen, in vieler Hinsicht ergebnisorientierten Administration mit sicheren Arbeitsplätzen auf.<sup>48</sup> Sein Verwaltungsstil hob sich durch Dynamik und Zielorientierung oft demonstrativ vom Staat ab, wirkte im Lauf der Zeit aber auch bürokratisch quälend. Die Verwaltung konnte auch Sonderbetriebe ins Leben rufen, die sich etwa im Bereich der Wildbachverbauung bald als handlungsstarke Akteure bewährten.
- II. Der Bereich Kultur und Bildung war konstitutiv für die Erhaltung und Entfaltung der deutschsprachigen und ladinischen Minderheit: Schutz und Pflege, zumal ihrer „örtlichen Sitten und Bräuche“, konnten durch kulturelle Einrichtungen, Veranstaltungen und Tätigkeiten gefördert werden, auch mithilfe von Rundfunk und Fernsehen. Die Ausrichtung und die Richtlinien für Schule und Bildung verblieben hingegen grundsätzlich in staatlicher Hand, während das Land die subsidiären Funktionen von Schulfürsorge und Schulbau ausschließend regelte. Der Bereich frühkindlicher Erziehung mit den Kindergärten blieb dem Land überantwortet, ebenso die italienweit in ihrer Bedeutung unterschätzte Berufsausbildung.
- III. Das Territorium, seine physische Konfiguration und Ordnung waren wie Bildung und Kultur ein zentrales Handlungsfeld der künftigen Selbstverwaltung. Daher fielen Raumordnung, Bauleitpläne und Landschaftsschutz unter die primären Aufgaben der Selbstverwaltung, ebenso Katastrophenvorbeugung und Soforthilfe als zentrale Handlungsfelder im Gebirgsraum. Kommunikation und Transport, Straßen und Seilbahnen, Wasserleitungen und Wasserbauten dienten gleichfalls der territorialen Erschließung. Die Zuständigkeit für Almwirtschaft, der Parks für Pflanzen und Tierschutz besetzte die Schnittstelle zwischen Territorium, Landwirtschaft und dem aufsteigenden Umweltschutz.

<sup>47</sup> Überblick bei Peterlini 2000, 133–137.

<sup>48</sup> Sagmeister 2003.

IV. Den wirtschaftlichen Sektoren galt im Rahmen der Zweiten Autonomie besondere Aufmerksamkeit: Allen voran der Landwirtschaft, des tragenden Pfeilers für Südtirols ländliche wie bäuerliche Grundausrichtung. Sie sollte besondere Förderung erfahren, zudem umfasste die Autonomie auch die rechtliche Ordnung der bäuerlichen Landwirtschaft, zumal im Bereich des Höfe- und Erbrechts. Die Landwirtschaft sicherte über ihre Produktionsleistung hinaus einen festen Werteizont und ethnische Stabilität, ebenso bildete sie für die SVP eine Machtbasis in den 110 vorwiegend ländlichen Gemeinden, wo das Wort der Bauern und ihrer Vertretung maßgebend war. Zudem bot sie als Lebensmodell und Landschaftswahrerin ein immenses Identitätsreservoir. Eng verbunden mit der Landwirtschaft standen auch die Forst- und Almwirtschaft, Jagd und Fischerei, das landwirtschaftliche Versuchswesen, Pflanzenschutz und Konsortien. Auch dem Handwerk kam die neue Autonomie zugute, erst recht dem „Fremdenverkehr“, wie Tourismus noch um 1970 bezeichnet wurde. Messen und Märkte waren von einiger Bedeutung, obwohl die Bozner Messe vorerst nur über überregionale Ausstrahlung verfügte. Der Bergbau war im Vergleich zur ruhmreichen Vergangenheit von nur mehr bescheidener Größenordnung, dagegen boten Mineral- und Thermalwässer ebenso wie die Gruben zur Baustoffgewinnung einiges Potenzial.

Hinter den vier Kernbereichen, in denen das Land über primäre Autonomie-Zuständigkeit verfügte, fiel ein wichtiges Feld auffallend zurück: Der mit dem in den Jahren ab 1960 einsetzenden Ausbau des Sozialstaats aufsteigende Sektor von Sozial- und Gesundheitswesen war im Katalog primärer Aufgaben kaum präsent. Neben der Schulfürsorge verwies nur Punkt 25 bescheiden auf die Felder „öffentliche Fürsorge und Wohlfahrt“. Zu diesem Zeitpunkt war noch nicht absehbar, dass sich aus dem schmalen Brückenkopf ein dichtes Geflecht sozialer Absicherung auf starker institutioneller Grundlage entwickeln würde. Auch für die Arbeitsvermittlung, ein ethnisch sensibles Feld, übernahm das Land Zuständigkeiten.

Nach den primären Befugnissen der Autonomie, die nur der Verfassung (später auch den EU-Normen) untergeordnet waren, rangierten die sekundären Zuständigkeiten. Hier hatte sich die Autonome Provinz Bozen-Südtirol grundsätzlich an die staatlichen Gesetze zu halten, die prinzipiell zu respektieren waren, aber mit eigenen Regelungen gestaltet werden konnten. Auch die im Autonomiestatut taxativ aufgeführten elf Bereiche sekundärer Befugnisse entsprachen annähernd der Grundausrichtung der Primärkompetenzen mit den Themenclustern eigener Verwaltung, Bildung und Kultur, Territorium und Wirtschaft.

So ermöglichte das Statut mit dem Aufbau einer eigenen Ortspolizei in Stadt und Land vor allem den Gemeinden gewisse Handlungsfreiheit im Bereich niedriger Polizeihöhe, die in den Gemeinden künftig im Verkehrs- und Marktbereich bürgernah im Einsatz stand. Öffentliche Vorführungen von Kino, Theater und Konzerten fielen im Hinblick auf die Sicherheit in die Zuständigkeit der Autonomen Provinz; ebenso Gastbetriebe in ihrem Charakter als „öffentliche Betriebe“, in denen größere Personenansammlungen erfolgten.

Der Kernbereich Bildung erhielt die Zuständigkeit „Unterricht an Grund- und Sekundarschulen“, womit die Chance eröffnet wurde, Rahmenrichtlinien, Unterrichtsinhalte und

Lehrmittel wie auch Fragen der Didaktik, zwar in Anlehnung an staatliche Vorgaben, aber vielfach eigenständig zu gestalten; dies galt auch für das Lehrlingswesen.

Große Bedeutung hatte der Bereich der öffentlichen Gewässer, der im Hinblick auf die Wasserversorgung grundsätzlich staatlichen Normen unterlag, aber im Bereich Energiegewinnung künftig zum strategischen Bereich aufrückte. Die Großableitungen zur Erzeugung elektrischer Energie waren vorerst noch ausgeklammert, gegen das Jahr 2000 aber rückten sie in Reichweite autonomer Befugnis. Wirtschaftlich und sozial relevant war die Förderung der Industrieproduktion, die aus SVP-Sicht mit der agrarischen und kleingewerblichen Struktur Südtirols lange Zeit nur begrenzt vereinbar erschien. Die Erfahrung der Dreißiger Jahre, als der Aufbau großer Industriegebiete in Bozen und Meran auch das ethnische Gleichgewicht zugunsten der italienischsprachigen Bevölkerung verschoben hatte, legte eine Steuerung industrieller Ansiedlungen kraft der neuen Autonomie nahe,<sup>49</sup> obwohl der staatliche Einfluss weiterhin erheblich blieb. Im Handelssektor, prinzipiell in staatlicher Gesetzgebung, konnten auch autonome Regelungen greifen.

Schließlich gewann das Land auch sekundäre Zuständigkeit im Bereich Hygiene und Gesundheit, damit in einem Handlungsfeld von enormer Tragweite. Die bisher meist in Händen der Gemeinden liegenden Krankenhäuser, oft mehr schlecht als recht geführt, wurden in Zukunft vom Land übernommen und ihre Leistungspalette ausgebaut. Auch die Übernahme der Arbeitsvermittlung auf Gemeinde- und Landesebene war ein Feld von hoher sozialer wie ethnischer Tragweite.

Zum Schluss rückten Sport und Freizeitgestaltung samt Anlagen und Einrichtungen in die Sphäre sekundärer Autonomie, die sich damit ein Feld von großem Zukunftspotenzial erschloss. Um 1970 war trotz großer Erfolge im Alpin- und Wassersport mit den Champions Gustav Thöni und Klaus Dibiasi der spätere Erfolg des Spitzensport- und Breitensports noch längst nicht absehbar.

Aus dem zunächst verwirrenden Konglomerat der 29 primären und elf sekundären Zuständigkeiten ließ sich also ein Grunddesign der Autonomie ablesen. Die Schwerpunkte eigene Regierung und Verwaltung, Bildung und Kultur, Raum und Territorium, Wirtschaft steckten Handlungsfelder ab, die sich staatlichen Zuständigkeiten bzw. Eingriffen entzogen und Minderheitenschutz ebenso wie territoriale wie gesellschaftliche Entfaltung ermöglichten. Von Vollautonomie war zwar keine Rede, wohl aber wurden perspektivenreiche Freiräume eröffnet. Es hing nun ganz von der Umsetzung ab, ob dieses Design zu leuchten begann oder ob es nur ein graues Webemuster bildete.

Die bis 1969 dominierende Region Trentino-Südtirol wurde hingegen auf ein schmales Feld von Zuständigkeiten relegiert.<sup>50</sup> Ihr verblieben nur mehr zehn primäre Kompetenzen, die neben der Ordnung der eigenen Ämter die Ordnung der örtlichen Körperschaften, mithin der Gemeinden umfassten, vor allem die Wahlordnung und Abgrenzung der Gemeinden auf dem Gebiet der Region. Neben Enteignungsfragen verantwortete die Region die Führung der Grundbücher, die Ordnung der Feuerwehrdienste, der Krankenhauskör-

<sup>49</sup> Pixner 1983.

<sup>50</sup> Überblick bei Peterlini 2000, 129–133.

perschaften und der Handelskammern, die Rahmengesetzgebung über Genossenschaften und deren Aufsicht, zuletzt auch Meliorierungsfragen. Dem überschaubaren Paket an verbleibenden Primäraufgaben, vorab im Bereich institutioneller Ordnung, schlossen sich sekundäre Aufgaben nach Maßgabe der staatlichen Gesetzgebung an: die Ordnung öffentlicher Fürsorge- und Wohlfahrtseinrichtungen, vor allem der Altersheime, deren Bedeutung in Zukunft wuchs. Hinzu kam als bedeutendes Feld die Ordnung der Körperschaften für Boden- und Agrarkredit, der Spar- und Raiffeisenkassen wie der regionalen Kreditanstalten. Zudem konnte die Region im Bereich Sozialvorsorge und -versicherung die staatliche Gesetzgebung ergänzen, was vor allem im Bereich der Altersvorsorge große Chancen erschloss. Die Region übernahm im neuen autonomen Gefüge also überwiegend subsidiäre Funktionen, die Länderaufgaben ergänzten und mit den beiden Provinzen nur begrenzt konkurrierten. Sie diente auch der Begegnung und Abstimmung, da sich die Abgeordneten beider Landtage in regelmäßigen Abständen zum Regionalrat vereinten, um über angeführte Agenden zu verhandeln und dabei in Austausch zu treten. Zudem verfügte die Region über einen wachsenden Haushalt, ein Präsidium des Regionalrats und eine Regionalregierung, damit über ein Paket an wohl remunerierten Ämtern, die an die politische Mehrheit in Trient und Bozen vergeben werden konnten und sie somit stärkten.

## 5. Dissoziative Leitprinzipien: Parität und Proporz, Konkordanz und Konfliktminderung, Segregation

Hinter den Inhalten der Autonomie standen Prinzipien, die als ein innerer Code die Situation der Minderheit, das Verhältnis der Sprachgruppen und die Funktionsweise der Institutionen grundlegend bestimmten. Die Autonomie setzte vorab auf Ausgleich und Abgrenzung, mithin auf Friedenswillen und Gerechtigkeit, aber auch auf die Trennung zwischen den Sprachgruppen,<sup>51</sup> auf eine „dissoziative Konfliktlösung“ (Pallaver).<sup>52</sup> Die in vielen öffentlichen Bereichen klar gezogene Scheidelinie vor allem zwischen der deutschen und der italienischen Sprachgruppe sollte die Minderheit schützen und ihr Freiräume gewähren, um ihr zu ermöglichen, ihre Lebensverhältnisse möglichst eigenständig zu gestalten. Die Grundmaximen „Ausgleich“ und „Trennung“ gewannen konkrete Ausprägung durch Parität und Proporz, durch Konkordanz und Konfliktminderung. Hinzu kam die Segregation, die Abgrenzung der Sprachgruppen, die, oft kaum merklich, in manchen Bereichen erhebliche Härte gewinnen konnte.

Die fünf Leitprinzipien sollten den Grundkonflikt zwischen Staat und Minderheit ebenso mildern wie die Beziehungen der politischen und öffentlichen Institutionen regeln, also des Regionalrats, des Landtags, der Regierungsorgane und der Verwaltung. Schließlich bestimmten sie auch maßgebend das Verhältnis zwischen Institutionen und Gesellschaft.

Dahinter standen historische Erfahrungen, zumal jene der Südtiroler, die lange unter Unterrepräsentanz und geringer Sichtbarkeit gelitten hatten. Die Ära der Diktaturen, aber

<sup>51</sup> Vgl. Toniatti 2001, 48–64.

<sup>52</sup> Vgl. Pallaver 2018, 17–18.

auch noch die Zeit nach 1945, war von struktureller Benachteiligung bestimmt gewesen. Die Deprivilegierung war zu beenden, zugunsten nachholender Gerechtigkeit, die die Beziehung zwischen Staat und Minderheit besserte und dem Verhältnis der Sprachgruppen ein neues Fundament verlieh. Welche Bedeutung gewannen die Leitprinzipien für Politik und Alltag?

Parität bedeutete, dass in wichtigen öffentlichen Bereichen die beiden großen Sprachgruppen, Deutschsprachige und Italiener, gleichen Rang erhielten.<sup>53</sup> So wurde die Spitze des Landtags und des Regionalrats innerhalb der fünfjährigen Legislaturperiode je zur Hälfte von einem deutsch- bzw. einem italienischsprachigen Präsidenten bzw. einer Präsidentin besetzt, die sich zur Halbzeit abwechselten. Dieselbe Parität galt für die sog. Zwölferkommission, die mit der Ausarbeitung von Durchführungsbestimmungen (DFB) zum Statut der Region betraut war, ebenso die Sechserkommission, zuständig für die Bestimmungen der Provinz Bozen, die gleichfalls paritätisch besetzt war: von je sechs bzw. drei Vertretern von Staat und Region bzw. Land. Bei Entwürfen von Landesgesetzen konnte im Falle der Annahme, dass eine Vorlage die Rechte einer Sprachgruppe verletzte, im Südtiroler Landtag oder im Regionalrat die Abstimmung getrennt nach Sprachgruppen verlangt werden: Falls die Sprachgruppe, die den Antrag gestellt hatte, nicht zu zwei Dritteln für das Gesetz stimmte, konnte die Mehrheit dieser Gruppe das Gesetz beim Verfassungsgerichtshof anfechten. In ähnlicher Weise wurde auf Antrag einer Sprachgruppe im Haushaltsvoranschlag des Landes oder der Region die getrennte Abstimmung über ein Haushaltskapitel nach Sprachgruppen fällig. Auch im Justizbereich – wie der 1989 errichteten Sektion Bozen des Verwaltungsgerichtshofs – mussten die Mitglieder „in gleicher Zahl den zwei stärksten Sprachgruppen angehören.“<sup>54</sup> Mit der weiteren Verstärkung: „Als Präsidenten der Sektion lösen sich für gleiche Zeiträume jeweils ein Richter italienischer Sprache und ein Richter deutscher Sprache [...] ab.“<sup>55</sup> Auch wichtige Kommissionen folgten in ihrer Zusammensetzung der Parität der Sprachgruppen: So jene für die Zweisprachigkeitsprüfung, die Prüfungskommissionen für staatliche Wettbewerbe oder verschiedene Schiedsgerichte.

Während die Parität grundsätzliche Gleichberechtigung vorsah, erhob der Proporz die Stärke der Sprachgruppen zum Entscheidungskriterium:<sup>56</sup> So sollte künftig das Versprechen des Pariser Abkommens, die öffentlichen Stellen gemäß der Sprachgruppenstärke zu besetzen, endlich die überfällige Umsetzung erfahren. „Portioniert“ nach ihrem statistischen Gewicht, daher der Ausdruck „Proporz“, sollten Deutschsprachige, Italiener und Ladiner bei der Vergabe von Stellen bei Staat, Region, Land und Gemeinden wie anderen öffentlichen Institutionen zum Zuge kommen. Aber auch bei der Vergabe öffentlicher Mittel und Ressourcen sollte der Aspekt der Sprachgruppenstärke beachtet werden – etwa bei der Wohnbauförderung und der Vergabe von Sozialwohnungen. Der Proporz war somit eine klassische Quotenregelung, die – ähnlich wie später die Frauenquote – als „affirmative action“ den Aufbau von Chancengerechtigkeit in den Mittelpunkt stellte.

<sup>53</sup> Vgl. Peterlini 2000, 170–174.

<sup>54</sup> Art. 91/1 ASt.

<sup>55</sup> Art. 91/3 ASt.

<sup>56</sup> Vgl. Peterlini 2000, 162-165; Poggeschi 2001, 686–716.

Konkordanz war schließlich ein weiterer, bedeutsamer Wert in den Beziehungen der Sprachgruppen: Nicht die numerische Stärke und das strukturelle politische Übergewicht, sondern vor allem das Einvernehmen und der mühsam errungene Kompromiss nach intensiver Debatte sollten bei Verabschiedung von Gesetzen, Erlass von Verwaltungsakten und politischen Entscheidungen den Ausschlag geben. Das Gebot der Konkordanz führte zum steten Bemühen nach Konfliktminderung zwischen den Sprachgruppen, um Eskalation zu vermeiden und um institutionell-politischen Lösungen Vorrang zu geben. Konkordanz und Konfliktminderung funktionierten wie ein eingebauter Drehzahlbegrenzer, um ein Heißlaufen ethnischer Auseinandersetzungen vorbeugend zu stoppen. Das funktionierte in vielen Fällen, sodass in den folgenden Jahrzehnten trotz heftiger politischer Auseinandersetzungen die Suche nach Lösungen durchwegs überwog.

Als letzte Grundmaxime zeichnete sich im Autonomiestatut ein Zug zur Segregation zwischen den Sprachgruppen durch: Neben Räumen von Kooperation und Abstimmung im institutionellen Bereich wie in der Wirtschaft blieb vor allem der Sektor von Bildung und Kultur sorgsam getrennt, durch eigene Schulen und ein Vereinsleben für jede Sprachgruppe.<sup>57</sup> Die Trennung diente zum Schutz der Minderheit, um ihre Eigenständigkeit und Entfaltung zu sichern. Dieses Ziel wurde erreicht, da die Entwicklung des Schulwesens in den drei Sprachgruppen große Fortschritte erzielte und sich die kulturelle Entwicklung in den kommenden Jahren kraftvoll entfaltete. Die Kehrseite zeigte sich freilich im Aufbau von parallelen Lebenswelten der Sprachgruppen, die mitunter den Status eines perfekten Nebeneinanders erreichten.

## 6. Umsetzung im juristischen Mehrebenen-System – Demokratiedefizite

Um das Autonomiestatut und seine Normen in Wirkung zu setzen, waren vier unterschiedliche Strategien der Rechtssetzung notwendig:<sup>58</sup>

- I. Von den 137 im Paket vorgesehenen Maßnahmen traten 97 durch Änderung des Autonomiestatuts von 1948 in Wirkung; hierzu wurde das Verfassungsgesetz Nr. 1 vom 10. November 1971 verabschiedet, das in zweimaliger Lesung von beiden Häusern des römischen Parlaments behandelt und beim zweiten Mal mit Zweidrittel-Mehrheit angenommen wurde. Damit erreichte ein großer Teil des Pakets einen Rang, der Anfechtungen der Zeit und dem Wandel politischer Verhältnisse trotzte – die Autonomie erlangte überzeitlichen Status. Das Verfassungsgesetz erhielt mit Dekret des Präsidenten der Republik vom 31. August 1972, Nr. 670, einen vereinheitlichten Text, der künftig maßgebend blieb.

<sup>57</sup> Die ladinischen Vereine sind in der Regel den deutschen Dachorganisationen angeschlossen (vgl. Videsott 2011).

<sup>58</sup> Überblick bei Auckenthaler [o.J., 2019].

- II. Damit nicht genug: Mit einfachem Gesetz vom 11. März 1972, Nr. 118 wurden „Maßnahmen zugunsten der Bevölkerung Südtirols“ angenommen. Sie verliehen 13 weiteren Paket-Maßnahmen gesetzliches Leben, den Nummern 106–110, 112–117, 119 und 120.
- III. Mit 73 DFB wurden die Paket-Maßnahmen N. 98–105 umgesetzt, vor allem in den Feldern Sprachgebrauch und Proporz; zudem wurden bereits früher erlassene DFB überarbeitet.
- IV. Schließlich setzten einfache Verwaltungsakte die Paket-Maßnahmen 121 bis 129 um: Hier ging es etwa um die Anerkennung des Alpenvereins Südtirol als juristische Person privaten Rechts und die Errichtung der Raiffeisen-Landesbank.

Angesichts des filigranen Gespinns gesetzlicher Maßnahmen war es kaum erstaunlich, wenn der Blick auf die legislativen Grundlagen der Autonomie bei Laien Schwindel erregte. Sie wirkte wie ein Glasperlenspiel für juristisch versierte Spezialisten, bar jeder Ausstrahlung auf ein größeres Publikum, geschweige denn auf die breite Bevölkerung. Aber das Erzielte und seine Umsetzung waren allemal beeindruckend und erzielten Breiten- und Tiefenwirkung. Viele seiner 137 Maßnahmen bedurften einer Durchführungsbestimmung, um sie mit Leben zu erfüllen und gesetzlich in Wirkung zu setzen. Die DFB konkretisierten die noch abstrakten Normen, bevor sie in entsprechende Landesgesetze gegossen werden konnten. Sie wirkten wie eine Zündung, die den Motor der Autonomie erst in Gang setzte. Die DFB waren nicht das Ergebnis parlamentarischer Arbeit, sondern entstanden in einer kleinen Kommission mit sechs Mitgliedern. Die Sechser-Kommission wurde vom Ministerrat auf Vorschlag von Regierung und Landtag ernannt,<sup>59</sup> mit drei Landes- und drei Staatsvertretern, in sprachlicher Parität, wobei der Staat ein deutsches Mitglied, das Land ein italienischsprachiges Mitglied ernannte. Das Gremium der Sechserkommission war eine Regiekabine der Autonomie. Obwohl die DFB formell von der Regierung erlassen und mit Dekret des Präsidenten der Republik verabschiedet wurden, zeigte sich bald, dass die numerisch überschaubare Kommission deliberativ und dezisionistisch die Hebel in ihren Händen hielt. Ihre politische Repräsentationsmacht mit gewichtigen SVP- und DC-Vertretern, ihre juristische Kompetenz, die Abstimmung mit den Regierungsparteien und ihr Vertrauen im engen Gremium sorgten über viele Jahre hinweg für stille und machtbewusste Effizienz im vorparlamentarischen Raum. Das Modell der Kommission beruhte auf einer doppelten Parität – zwischen Staat und Land, zwischen italienischer und deutscher Sprachgruppe. Beide Komponenten, die territorialen Gebietskörperschaften und die Sprachgruppen, mussten hier zu einem Einvernehmen finden, das dann auch meist tragfähig für die Zukunft war. Die Sechserkommission baute personell lange auf die routinierte Dauerpräsenz von Roland Riz, des angesehenen SVP-Verfassungsexperten, dem auf italienischer Seite Alcide Berloffä für die DC gegenüber saß. Sie sorgten für Kontinuität des Gremiums, dessen Funktionieren von ihnen wesentlich abhing. Wie die Sechserkommission zeigte, bildeten Kontrolle, Wachsamkeit, Verhandlungsstärke und Effizienz die Grundlage der Autonomie. So wie bereits das Paket im vorparlamentarischen Raum aus zahllosen Verhandlungsrunden der Exekutive

<sup>59</sup> Palermo 2001.



hervor gegangen war, sollte auch die weitere Ausrichtung der Autonomie in machtgeschützter Diskretion stattfinden. Die Kommission sollte in nur zwei Jahren, beginnend ab Verabschiedung des Autonomiestatuts am 20. Jänner 1972, die notwendigen DFB produzieren, ein Ziel, das aber bei weitem verfehlt wurde. Obwohl sie in den Anfangsjahren hochproduktiv arbeitete,<sup>60</sup> geriet der Ausstoß an Bestimmungen bald ins Stocken. Es dauerte nicht zwei, sondern 20 Jahre, bis der größte Teil der DFB verabschiedet war. Entscheidend aber war, dass die Kommission bereits zu Beginn ihre Funktionsfähigkeit bewies und sich damit als Gremium bewährte. Die ersten DFB wurden exakt ein Jahr nach dem Autonomiestatut verabschiedet: Am 20. Jänner 1973 genehmigte der Ministerrat Vorlagen zur Schule, zum Übergang öffentlichen Gutes an das Land, das Verzeichnis der dem Staat vorbehaltenen Monumente (wie des Siegesdenkmals) und die Pflicht vierjähriger Ansässigkeit bei Landtags- und Gemeindewahlen. Auch die Frage des Rechnungshofs und die Teilnahme des Landeshauptmanns an Ministerratssitzungen, die sich mit Fragen der Provinz Bozen befassten, wurden via DFB erfolgreich geklärt.

Kurz vor ihrem Rücktritt am 12. Juni 1973 verabschiedete die Regierung von Giulio Andreotti weitere sechs DFB mit gewichtigem Inhalt: Berufsausbildung und -ertüchtigung, zu künstlerischer und kultureller Tätigkeit, Zuständigkeit für Rundfunk und Fernsehen, Schulfürsorge und Schulbau, Denkmalschutz und öffentliche Sicherheit. Mit 22 im Jahr 1973 verabschiedeten Bestimmungen startete die Sechserkommission druckvoll und lieferte eine starke Vorleistung für die Funktionsfähigkeit der Autonomie. Auch wenn die Arbeit in den Folgejahren weit schleppender verlief, verlief der Auftakt durchaus eindrucksvoll.

Von ihrer Effizienz abgesehen war die Existenz der Sechserkommission aber auch Ausdruck der Tatsache, dass in Autonomie und Minderheitenschutz demokratische Prozeduren an ihre Grenzen stießen. Im Ausgleich zwischen Staat und Minderheit wie auch zwischen den Sprachgruppen war das demokratische Prinzip des „One (wo)man, one vote“ nur begrenzt tauglich: Die stärkere Sprachgruppe würde jeweils die schwächere überstimmen. Das Einvernehmensprinzip in einem paritätischen Gremium eignete sich daher besser zur Konsensfindung, allerdings auf Kosten der politischen Minderheiten. So bewies das Bestehen der Sechserkommission nachdrücklich die begrenzte Vereinbarkeit von Autonomie und Demokratie, sodass die politischen Minderheiten innerhalb der sprachlichen Minderheiten nur allzu leicht unter die Räder kamen.

## **7. Aufgewertet und zu neuer Dynamik veranlasst: Landtag und Regierung**

Immerhin erfuhr mit dem Start der Zweiten Autonomie neben der paritätischen Sechserkommission auch der Südtiroler Landtag eine sichtliche Aufwertung. Denn sobald die Sechserkommission DFB produziert und der Ministerrat sie angenommen hatte, kam das Landesparlament zum Zuge. Es goss die Bestimmungen in Gesetze, die dann in Südtirol Wirkung entfalteten. Allen voran boten die 98 mit Verfassungsgesetz vom 10. November 1971 geän-

---

<sup>60</sup> Überblick bei Auckenthaler [o.J., 2019], 455–456.

derten Normen von 1948 und das „Kleine Paket“ von 1973, wie die „Maßnahmen zugunsten der Bevölkerung Südtirols“ genannt wurden, ein umfassendes Arbeitsprogramm. Der 1948 wieder errichtete, bis 1973 mit 25, danach mit 34 (ab 1983 mit 35) Mitgliedern besetzte Landtag sah sich strukturell deutlich gestärkt, wenn auch von der starken SVP-Mehrheit und der Landesregierung dominiert. Auch im Landesparlament stach das Prinzip der ethnischen Parität, da die SVP die absolute Mehrheit mit über 60% der Stimmen und 16 von 25 Abgeordneten zwar mühelos hielt, aber das Statut die Mitregierung eines italienischen Koalitionspartners verpflichtend vorsah. Natürlicher Partner war bis 1993 die Democrazia Cristiana (DC), mit der die Volkspartei auch in der Regionalregierung in Trient wie in Rom eine Achse des Konsenses bildete. Die numerische Schwäche der DC, die auf Landesebene 1968 und 1973 auf höchstens 14% kam,<sup>61</sup> wurde durch ihre Machtposition in Region und Staat aufgewogen. Nicht nur die ethnische Parität in der Landesregierung, sondern auch die Stellung als führende Partei Italiens machte eine Koalition mit ihr nahezu unumgänglich. Der Landtag trat nach beinahe 25 Jahren aus dem Schatten der Region und gewann neues Gewicht. Das galt für Südtirol ebenso wie für das Trentino, wo der *Consiglio Provinciale* als Legislative gleichfalls eine stärkere Position einnahm. In den Landtagen wuchs auch ein wenig mehr Demokratie, zwar in homöopathischen Dosen, aber kontinuierlich. Dennoch zeichnete sich mit dem Start der Zweiten Autonomie ab 1970 der demokratische Grunddefekt des Landes neuerdings durch. Südtirol war 1919 ohne demokratisches Votum an Italien gekommen und hatte ab 1922 knapp 23 Jahre Diktatur durchlaufen. 1946 wurde der Bevölkerung ein Referendum zur Selbstbestimmung ebenso verweigert wie die Teilnahme an der italienweiten Abstimmung über die Staatsform „Demokratie oder Monarchie“. Erst 1948, 30 Jahre nach Ende des Ersten Weltkriegs, übten Südtirols Männer und Frauen erstmals in Parlaments-, Landtags- und Gemeindevahlen in Bozen ein halbwegs freies Wahlrecht aus.

Auch die ab 1956 einsetzenden Verhandlungen um die Südtirolfrage verliefen ohne demokratische Flankierung, abgesehen von allfälligen Abstimmungen in den SVP- und DC-Parteigremien. Im „Los von Trient“ in Sigmundskron 1957 mit über 30.000 Teilnehmern blitzte zwar ein Strahl basisdemokratischer Willensbekundung auf, der aber ein Einzelphänomen blieb. Im polizeistaatlichen, von Angst beherrschten Klima der frühen sechziger Jahre kam dann die demokratische Partizipation ohnedies wieder zu kurz. Ein wichtiger Akt demokratischer Auseinandersetzung war dann erst die Meraner „Paketschlacht“ am 22./23. November 1969, in der rund 1000 SVP-Delegierte um die Annahme und Ablehnung einer künftigen Autonomie rangen. Obwohl hier nur die SVP in den eigenen Reihen eine demokratische Teilöffentlichkeit mobilisierte, wurde hier dennoch ein Stück Partizipation gewagt – bis hin zum denkbar knappen Ausgang des Votums. Aber insgesamt wuchs das autonome Südtirol auf der Ebene von Land und Gemeinden mit einer demokratischen Immunschwäche auf, die seine politische Kultur auf Dauer belastete.

Die Gesetzgebungsarbeit des Landtags lief ab Frühjahr 1972 auf Hochtouren. Mit der Übernahme neuer Aufgaben entfaltete er frenetische, bis 1971 noch kaum vorstellbare Aktivität. Hatte der Landtag 1970 nur 29, im folgenden Jahr 17 Landesgesetze verabschiedet, so

<sup>61</sup> Pallaver 2018, 275–276.

schoß ihre Zahl nun rapid nach oben: 1972 waren es 47, 1973 stattliche 81, 1974 immerhin 40, 1975 wieder 57 und 1976 62 Gesetze.<sup>62</sup>

Wie von Martin Sagmeister betont, entsprach dies in nur zwei Jahren „einer nahezu fünf-fachen Steigerung“.<sup>63</sup> Zudem handelte es sich um Vorlagen von hoher Tragweite wie den Bereich der Wohnbaureform, der Raumordnung, des Landschaftsschutzes oder des Kindergartens. Die Landesregierung und die Abgeordneten, deren Zahl erst 1973 von bisher 25 auf 34 angehoben wurde, sahen sich nach ruhigen Jahren plötzlich intensiv gefordert und kaum in der Lage, die von der Regierung und ihrem Beamtenstab produzierten Entwürfe in ihrem Umfang mit gebotener Umsicht zu bewerten. Da die Regierung aufs Tempo drückte, zog der Landtag die Verabschiedung oft im Eiltempo durch, nicht immer mit der in den Gesetzgebungskommissionen und im Plenum notwendigen Feinabstimmung. Zudem war der Landtag ein Getriebener der Exekutive, die die Entwürfe produzierte und auf zügige parlamentarische Verabschiedung drängte.

Aber die Dynamik der ersten Jahre war grundlegend, trat die neue Autonomie doch vor Bürgerinnen und Bürgern, vor Öffentlichkeit und Staat den Beweis an, dass die Selbstverwaltung funktions- und leistungsfähig war. Die Überlastung galt erst recht für die Exekutive, wie Landeshauptmann Magnago Ende 1974 im Landtag beklagte:

Wenn Sie doch nur wüssten, wie überlastet die Assessoren und auch meine Wenigkeit sind [...] in dieser Zeit, die immer hektischer wird [...] Wir Mitglieder des Landesausschusses sind alle mit Arbeit und mit Verpflichtungen überlastet und sehen – wie man so sagt – nicht mehr aus den Augen heraus. Wir schaffen einfach nicht alles das, was zu tun wäre. Sie brauchen nur die enorme Menge von Beschlüssen anzusehen, die bei den Sitzungen des Landesausschusses gefasst werden müssen [...] Wir sind kaum imstande, allein diese Aufgabe zu verkraften. Bedenken Sie, dass wir wöchentlich zwei Ausschusssitzungen haben, und diese oft nicht ausreichen. [...] Wir sind kolossal unter Druck. Bitte das zur Kenntnis zu nehmen.<sup>64</sup>

Exekutive und Legislative standen unter doppeltem Druck: Nach langwierig-komplexen, aber konzentrierten und hoch fokussierten Verhandlungen 1956–1969, nach der Pionier- und Durchsetzungsphase, begann nun das „fordistische Zeitalter“ der Autonomie: Südtirols Selbstverwaltung musste liefern und ging in die Fertigung, mit einem Gesetzgebungsorgan, einer Regierung und einer Verwaltung, die, auf so viel Intensität noch nicht ausgerichtet, unter den Anforderungen sichtlich litten. Aber die fehlende Verwaltungstradition hatte auch Vorteile: Manches ließ sich grundlegend neu, funktionsfähig und dynamischer gestalten, als in anderen öffentlichen Verwaltungen, zumal in vielen Institutionen Italiens.

## 8. Zwischenbilanz

Ab Anfang 1972 begann für Südtirol eine neue Zeitrechnung: Nicht nur wegen der nun in Aktion tretenden zweiten Autonomie, sondern auch ob des zeitgleich laufenden Wirtschaftsbooms, dank wachsenden Wohlstands und spürbaren Wertewandels in einer sich partiell modernisierenden Gesellschaft. Das grundsätzlich defensiv aufgebaute Design der Auto-

<sup>62</sup> Sagmeister 2003.

<sup>63</sup> Sagmeister 2003, 28.

<sup>64</sup> Zit. nach Sagmeister 2003, 43–44. Wortprotokoll der 26. Landtagssitzung vom 10.12.1974, 11–12.

nomie, das vor allem als Schutz der deutschsprachigen und ladinischen Minderheit sowie als „Hitzeschild“ gegen staatliche Eingriffe konzipiert war, erfuhr eine zusätzliche Dimension als Territorialautonomie, die Entwicklung, Wachstum und Wohlstand in der nunmehrigen «Autonomen Provinz Bozen Südtirol» förderte. Das Land änderte sich binnen weniger Jahre grundlegend und warf Altlasten der Vergangenheit ab, bestimmt von der Dynamik, oft sogar der Gier einer jüngeren Generation von Männern wie zunehmend auch von Frauen, die mit Nachdruck neue Ansprüche an ihre Lebensgestaltung, ihre berufliche und private Zukunft erhoben. Zudem stiegen auch die Hoffnungen auf eine neue gemeinsame Zukunft der Sprachgruppen in einer Phase, in der bis 1976 die ethnisch differenzierten Folgen der Autonomie noch weniger einschneidend wirkten. Trotz aller Hypotheken aber waren die Jahre 1970 bis 1975 wie das folgende Jahrzehnt eine Ära des Aufbruchs, getragen von nachholender Dynamik und Gestaltungswillen, oft in atemloser Hast. In kurzer Frist entstanden Grundlagen und Umsetzungen, mit enormem Zugewinn an Wohlstand und Lebensqualität. In einem erneuerten politischen Rahmen durchmaß Südtirol rasant eine innere Reformepoche. Ihre Tiefenwirkung wird rückblickend oft verkannt durch den zu starken Fokus auf die vorangegangenen Krisenjahrzehnte und die ab 1976 einsetzenden Verhärtungen. Die Realisierung der Autonomie in vielen Feldern wandelte die italienische „Provinz“ zum „Land“, zum eigenständigen Akteur auf politischer, institutioneller und wirtschaftlicher Ebene. Das Land holte nicht nur Versäumtes nach, sondern schuf zügig einen für italienische Verhältnisse avancierten Regionalismus, der sich auch in europäischem Maßstab sehen lassen konnte.

Während in den Industriedistrikten von Deutschland, Italien und Frankreich das „Wirtschaftswunder“ bereits um 1955 einsetzte, griffen dessen Effekte in Südtirol erst ab 1965/66 zunächst noch verhalten, dann aber mit großer Dynamik. Während andernorts der Aufschwung in der Krise um 1973/74 vorerst verebbte und der Eindruck wuchs, man trete nun in eine Ära „nach dem Boom“<sup>65</sup> ein, liefen in der kleinen Provinz südlich des Brenners Wachstum und Aufbruch weiter. Im Jahrzehnt 1971 bis 1980 erfolgte in der Provinz Bozen eine „strukturelle Kopplung“<sup>66</sup> wichtiger Felder in Politik, Wirtschaft, Sozialstruktur und Kultur. Sie verbanden sich zu einem Erfolgshoch, das kurzzeitig eine vorteilhafte Parallelität der Ebenen schuf, bis diese ab 1978 rasch wieder auseinanderdrifteten. Die Gleichzeitigkeit von Zweiter Autonomie, wirtschaftlichem Erfolg und Modernisierung 1970 bis 1979 wurde zur politischen und gesellschaftlichen Basiserfahrung, die den Südtiroler Weg in den Sprachgruppen der Minderheit als Erfolgskurs verankerte. Der Fahrstuhl-Effekt der Siebziger, der sich nach kurzer Delle zwischen 1981 und 1984 noch knapp zwei Jahrzehnte fortsetzte, hob Status und Stimmung der Deutschsprachigen und Ladiner. Dagegen gestalteten sich die Erfahrungsmuster der italienischen Sprachgruppe ab 1976 widersprüchlicher, oft negativ – ihr Fahrstuhl führte vielfach abwärts, weniger in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht, wohl aber in der Frage von Einfluss, Gestaltungschancen und Stimmung.

Vorerst durchpulste das Land nach der Ermattung 1969/70 neue Gestaltungsfreude, die auch durch die Sorge vor einem in Italien drohenden Linksrutsch mit denkbarer Macht-

<sup>65</sup> Doering-Manteuffel/Raphael 2012; Reitmayer/Schlemmer 2014.

<sup>66</sup> Marx/Reitmayer 2020, 11.

übernahme von Kommunisten und Sozialisten nur leicht überschattet wurde. In dem knappen Jahrzehnt 1972 bis 1976 erwuchs dank der historisch glücklichen Synergie von Autonomie, Wirtschaft, Wohlstand und Wertewandel eine tiefe Akzeptanz der neuen Situation. Sie bildete trotz bald einsetzender Krisen und Reformnotwendigkeiten eine tragfähige Basis auch für die Zukunft.

### Bibliographie

- Alexander, Helmut (2002): Maschinen, Fabriken, Arbeitsplätze. In: Solderer, Gottfried (Hrsg.): Das 20. Jahrhundert in Südtirol. Autonomie und Aufbruch. Bozen: Edition Raetia, 226–253.
- Auckenthaler, Adolf [o.J., 2019]: Entstehung und Entwicklung der Südtirol-Autonomie. O.O. [Trient]: Selbstverlag der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol.
- Benedikter, Thomas (2021): 100 Jahre moderne Territorialautonomie. Autonomie weltweit. Hintergründe, Einschätzungen, Gespräche. Autonomie und Politik. Bd. 1. Berlin: LIT Verlag.
- Di Michele, Andrea (2008): Storia dell'Italia repubblicana (1948–2008). Milano: Garzanti.
- Doering-Manteuffel, Anselm/Raphael, Lutz (Hrsg.) (2012): Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Ferrandi, Maurizio (2017): Dibattiti e dinamite. Cronache parlamentari della questione altoatesina. Vol. II: 1945–1992. Meran: Alpha Beta.
- Gatterer, Claus (1968): Im Kampf gegen Rom. Bürger, Minderheiten und Autonomien in Italien. Wien/Frankfurt/Zürich: Europa Verlag.
- Gehler, Michael (2002): Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik. Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts. Bd. 1. Innsbruck/Wien/Bozen: Studienverlag.
- Gehler, Michael (2020a): Deutschland. Von der geteilten Nation zur gespaltenen Gesellschaft. 1945 bis heute. Wien/Köln u. a.: Böhlau.
- Gehler, Michael (2020b): From Saint-Germain to Lisbon. Austria's Road from Disintegrated to United Europe 1919–2009. Österreichische Akademie der Wissenschaften. Philosophisch-historische Klasse, Internationale Geschichte Bd. 5. Wien: Austrian Academy of Sciences Press.
- Gelmi, Josef (2001): Geschichte der Kirche in Tirol. Nord-, Ost- und Südtirol. Innsbruck/Wien u. a.: Athesia-Tyrolia.
- Gelmi, Josef (2017): Bischof Joseph Gargitter (1917–1991). Der Friedensstifter. Einer der bedeutendsten Bischöfe unseres Landes. Brixen: Weger.
- Ginsborg, Paul (1989): Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi. Società e politica 1943–1988. Torino: Einaudi.
- Gorfer, Aldo (2018, Orig. 1973): Die Erben der Einsamkeit. Bildreportagen von Flavio Faganello. Lana: Tappeiner.
- Handelskammer Bozen (Hrsg.) (1975): Statistisches Handbuch. Bozen: Selbstverlag.
- Heiss, Hans (2002): Zeit der Bewegung. Gesellschaft in Südtirol 1960–1979. In: Solderer, Gottfried (Hrsg.): Das 20. Jahrhundert in Südtirol. Autonomie und Aufbruch. Bozen: Edition Raetia, 126–155.
- Landesinstitut für Statistik (2019): Südtirol in Zahlen. Bozen: Selbstverlag der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol.
- Marx, Christian/Reitmayer, Morten (2020): Einleitung: Die offene Moderne. In: Marx, Christian/Reitmayer, Morten (Hrsg.): Die offene Moderne – Gesellschaften im 20. Jahrhundert. Festschrift für Lutz Raphael zum 65. Geburtstag. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 11–32.
- Monzali, Luciano (2016): Giulio Andreotti e le relazioni italo-austriache 1972–1992. Meran: Alfabeta.
- Mumelter, Renate/Clementi, Siglinde/Tragust, Karl (2021): Waltraud Gebert Deeg. Die Landesmutter. Politik – Frauen – Soziales. Bozen: Edition Raetia.
- Nolet, Claudio (2017a): Una svolta? Gennaio-aprile 1970. In: Di Luca, Gabriele/Ferrandi, Maurizio (Hrsg.): Pensare l'Alto Adige. Frammenti del dibattito italiano su una terra di frontiera. Un'antologia. Vol. I, 1950–1972. Meran: alfabeta, 269–278.
- Nolet, Claudio (2017b): Tra il vecchio e il nuovo. Gennaio-aprile 1971. In: Di Luca, Gabriele/Ferrandi, Maurizio (Hrsg.): Pensare l'Alto Adige. Frammenti del dibattito italiano su una terra di frontiera. Un'antologia. Vol. I, 1950–1972. Meran: alfabeta, 279–285.

- Oswald, Maximilian (2000): Wirtschaftliche Integration und österreichische Neutralität von 1960 bis 1972. In: Gehler, Michael/Steininger, Rolf (Hrsg.): Die Neutralen und die europäische Integration 1845–1995. Institut für Zeitgeschichte der Universität Innsbruck. Arbeitskreis Europäische Integration. Historische Forschungen, Veröffentlichungen Bd. 3. Wien/Köln u. a.: Böhlau, 645–679.
- Otto, Frank (2005): Der Nordirlandkonflikt. Ursprung, Verlauf, Perspektiven. München: Beck.
- Palermo, Francesco (2001): Ruolo e natura delle commissioni paritetiche e delle norme di attuazione. In: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Palermo, Francesco (Hrsg.): L'ordinamento speciale della Provincia Autonoma di Bolzano. In: *Ius Publicum Europaeum* 3, 826–844.
- Pallaver, Günther (2018): Südtirols Parteien. Analysen, Trends und Perspektiven. Bozen: Edition Raetia.
- Pernold, Magdalena (2016): Traumstraße oder Transithölle? Eine Diskursgeschichte der Brennerautobahn in Tirol und Südtirol (1950–1980). Bielefeld: transcript.
- Peterlini, Hans Karl (2007a): Hans Dietl. Biografie eines Südtiroler Vordenkers und Rebellen. Mit Auszügen aus seinen Tagebüchern. Bozen: Edition Raetia.
- Peterlini, Hans Karl (2007b): Lehrjahre einer Minderheit. Die Südtiroler Autonomie zwischen Wachstumsschmerzen und Chancen. In: Ferrandi, Giuseppe/Pallaver, Günther (Hrsg.): Die Region Trentino-Südtirol im 20. Jahrhundert. I. Politik und Institutionen. Pubblicazioni del Museo storico in Trento. Grenzen/Confini Bd. 5. Trento: Temi, 281–315.
- Peterlini, Oskar (2000), Autonomie und Minderheitenschutz in Südtirol und im Trentino, 2. Aufl., Trient: Selbstverlag der Autonomen Region Trentino-Südtirol.
- Pixner, Albin (1983): Industrie in Südtirol. Standorte und Entwicklung seit dem Zweiten Weltkrieg. Innsbrucker Geographische Studien Bd. 9. Innsbruck: Selbstverlag des Institutes für Geographie der Universität Innsbruck.
- Poggesi, Giovanni (2001): La proporzionale „etnica“. In: Marko, Joseph/ Ortino, Sergio/Palermo, Francesco (Hrsg.): L'ordinamento speciale della Provincia Autonoma di Bolzano. In: *Ius Publicum Europaeum* 3, 686–716.
- Rainer, Karl (2013): Meilensteine in der Entwicklung der Autonomie von 1982 bis 2012. In: Happacher, Esther/Obwexer, Walter (Hrsg.): 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration. Wien: Facultas, 13–31.
- Rathkolb, Oliver (2015): Die Zweite Republik (seit 1945). In: Winkelbauer, Thomas (Hrsg.): Geschichte Österreichs. Stuttgart: Reclam, 525–594.
- Reitmayer Morten /Schlemmer Thomas (Hrsg.) (2014): Die Anfänge der Gegenwart. Umbrüche in Westeuropa nach dem Boom. Zeitgeschichte im Gespräch Bd. 17. München: Oldenbourg.
- Rothberg, Michael (2019): The Implicated Subject. Beyond Victims and Perpetrators. Stanford: Stanford University Press.
- Sagmeister, Martin (2003): „Vom Handwerks- zum Großindustriebetrieb“. Die Südtiroler Landesverwaltung 1972–1981. Phil. Dipl. Arb., Innsbruck.
- Steininger, Rolf (2000): Österreichs „Alleingang“ nach Brüssel 1963–1969. In: Gehler, Michael/Steininger, Rolf (Hrsg.): Die Neutralen und die europäische Integration 1845–1995. Institut für Zeitgeschichte der Universität Innsbruck. Arbeitskreis Europäische Integration. Historische Forschungen, Veröffentlichungen Bd. 3. Wien/Köln/Weimar: Böhlau, 577–644.
- Stocker, Martha (2019): Die Paketschlacht. Ringen um die richtige Entscheidung in der Südtirolfrage. Bozen: Athesia.
- Toniatti, Roberto (2001): L'evoluzione statutaria dell'autonomia speciale nell'Alto Adige/Südtirol: Dalle garanzie della democrazia consociativa alla „autodeterminazione territoriale“. In: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Palermo Francesco (Hrsg.): L'ordinamento speciale della Provincia Autonoma di Bolzano. In: *Ius Publicum Europaeum* 3, 34–88.
- Videsott, Paul (2011): Im Schatten des großen Bruders. Die Ladinler zwischen alten Trennungen und neuem Zusammengehörigkeitsgefühl. In: Grote, Georg/Siller, Barbara (Hrsg.): Südtirolismen – Erinnerungskulturen, Gegenwartsreflexionen, Zukunftsvisionen. Innsbruck: Wagner, 293–304.
- Wolfrum, Edgar (2006): Die geglättete Demokratie. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart. Stuttgart: Pantheon.
- Woller, Hans (2010): Geschichte Italiens im 20. Jahrhundert. München: Beck.

# Das Autonomiestatut von 1972 aus ladinischer Sicht

Franz Complojer

## The Statute of Autonomy of 1972 from a Ladin perspective

**Abstract:** This article highlights the significance of the Second Statute of Autonomy for the Ladin language group by presenting the most important innovations from the Ladin point of view. At the same time, the protective measures in favour of the Ladins are contrasted with the protection of the German minority. Any unequal treatments are pointed out and considerations are made on how to overcome them. This article is also based on interviews with contemporary witnesses who participated in the creation of the Second Statute of Autonomy. Furthermore, it takes into account the sparse court decisions in which specifically questions of the protection of the Ladin minority are discussed.

**Keywords:** Second Statute of Autonomy, implementing regulations, equalisation of minority language groups, Ladin language group, South Tyrol, Trentino.

## 1. Vorgeschichte des zweiten Autonomiestatuts aus Sicht der ladinischen Volksgruppe

Gegenstand dieses Beitrages bildet der vereinheitlichte Text der Verfassungsgesetze, die das Sonderstatut für die Region Trentino-Südtirol betreffen (in der Folge vereinfacht als „Statut“ bezeichnet), genehmigt mit Dekret des Präsidenten der Republik vom 31. August 1972, Nr. 670. Das genannte Dekret wurde kundgemacht im Gesetzesblatt der Republik vom 20. November 1972, Nr. 301; der deutsche Text wurde am 21. November 1978 veröffentlicht.

Die Genehmigung eines vereinheitlichten Textes war notwendig geworden, nachdem im Vorjahr (also 1971) ein Verfassungsgesetz (nachfolgend VfG) genehmigt worden war, welches das erste Statut aus dem Jahre 1948 zahlreichen und weitreichenden Änderungen und Ergänzungen unterzog.

Die in der Folge ohne Angabe der Quelle angeführten Bestimmungen beziehen sich auf genanntes Statut von 1972.

Es handelt sich um ein Gesetz mit Verfassungsrang, welches der Region Trentino-Südtirol, und den beiden Provinzen Trient und Bozen, eine stärkere Autonomie in der Gesetzgebung und Verwaltung sichert als den Regionen mit Normalstatut.

Der Verfassungsrang verleiht dem Statut besonderen rechtlichen Wert, da dasselbe (vorbehaltlich der internationalen Dimension der Südtirol-Frage) vom Parlament nur mit qualifizierten Mehrheiten in einem erschwerten Verfahren abgeändert werden kann und die untergeordneten Rechtsquellen, wie etwa die ordentlichen Gesetze, auch des Staates, dasselbe beachten müssen.

Im Wesentlichen ist das Statut das Ergebnis von Verhandlungen zwischen der Republik Italien und der Republik Österreich.

Bekanntlich war das Gebiet der heutigen Region Trentino-Südtirol bis 1919 Teil der Österreichisch-Ungarischen Monarchie. Nach Maßgabe von Art. 27 des Abkommens von St. Germain vom 10. September 1919 wurde genanntes Gebiet, so wie auch andere Gebiete, von Italien annektiert. Dadurch wurden die deutsche und die ladinische Volksgruppe zu Minderheiten innerhalb Italiens.

Nach der Annexion waren die zwei Minderheiten zunächst Assimilierungsversuchen seitens des faschistischen Regimes ausgesetzt. Zu diesem Zweck wurden die Ladinier von Cortina und Buchenstein von den anderen getrennt und in eine andere Region eingegliedert (dem Veneto). Weniger traumatisch war die Aufteilung auf zwei Provinzen der in der Region Trentino-Südtirol lebenden ladinischen Bevölkerung, da diese eine bereits auf kirchlicher Ebene bestehende Trennung bestätigte.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Das Verfolgen von Assimilierungsabsichten bei der Dreiteilung der Ladinier wird sogar vom italienischen Verfassungsgerichtshof im Urteil Nr. 233 vom 10.06.1994 als wahrscheinlich angenommen: „Questa separazione amministrativa, perseguita in un certo periodo con probabili intenti assimilatori e successivamente mantenuta nonostante reiterate richieste contrarie, ha forse comportato una riduzione del senso di appartenenza di tali popolazioni ad una medesima comunità (con riflessi sull'aspetto linguistico-culturale), non riuscendo tuttavia a far venir meno i motivi di collegamento tra i suoi vari segmenti, che aspirano ad un recupero e ad un riconoscimento della loro dimensione comune.“



Nach Überwindung der genannten Assimilierungsversuche begann Italien sich mit dem Schutz der beiden Minderheiten zu befassen. Im Jahre 1946 wurde in Paris zwischen Italien und Österreich das sogenannte Degasperi-Gruber-Abkommen geschlossen, welches den Verbleib Südtirols bei Italien besiegelte. Nachdem eine Rückkehr des Trentino zu Österreich nie zur Debatte gestanden war, hat der Verbleib Südtirols bei Italien zumindest verhindert, dass die ladinische Volksgruppe auf zwei Staaten aufgeteilt wurde.

Im genannten Abkommen verpflichtete sich Italien unter Punkt 2 den „deutschsprachigen Einwohner[n] der Provinz Bozen und der benachbarten doppelsprachigen Gemeinden der Provinz Trient“ die Ausübung einer autonomen regionalen Gesetzgebungs- und Vollzugsgewalt zuzuerkennen.

Im Abkommen fehlt indes jeglicher Verweis auf die ladinische Volksgruppe, obwohl Österreich versucht hatte, auch diese in die vom Abkommen dargestellte internationale Verankerung einzubeziehen. Die italienische Regierung vertrat nämlich den Standpunkt, wonach die Ladinier nicht als Minderheit zu betrachten seien, da ihre Sprache lediglich ein italienischer Dialekt sei. Es ist daher zur Kenntnis zu nehmen, dass die Ladinier – im Gegensatz zur deutschen Volksgruppe – zunächst auf internationaler Ebene über keine Absicherung verfügten, als ethnische Minderheit geschützt zu werden. Diesbezüglich sollte sich erst anlässlich der Streitbeilegungserklärung 1992 etwas ändern, wie weiter unten näher ausgeführt wird.

In Durchführung des Degasperi-Gruber-Abkommens beschloss die Verfassungsgebende Versammlung 1948 ein Sonderstatut mit Verfassungsrang, welches die Region Trentino-Südtirol einrichtete und der deutschen Minderheit eine mehr als bescheidene Autonomie auf Provinzebene zuerkannte (erstes Autonomiestatut). Obwohl die Ladinier im Abkommen von 1946 nicht Erwähnung fanden, anerkannte genanntes Statut in Art. 87 rechtlich das Bestehen von „popolazioni ladine“ in der Region. Dies war gleichzeitig auch die einzige positive Note für die ladinische Minderheit, und das Statut ging nicht über folgende vage Zusicherung hinaus: „È garantito l’insegnamento del ladino nelle scuole elementari delle località ove esso parlato. Le Province e i Comuni devono altresì rispettare la toponomastica, la cultura e le tradizioni delle popolazioni ladine“.

Dem Statut von 1948 haftete des Weiteren der Makel an, die Dreiteilung der Dolomitenladiner zu zementieren. Die deutsche Minderheit wurde indes, dank dem Degasperi-Gruber-Abkommen, beinahe zur Gänze in die Provinz Bozen zusammengeführt (vgl. Art. 3 des Statutes von 1948). Im Bericht des zuständigen Ministeriums an die Verfassungsgebende Versammlung wurde zwar die Einrichtung von gemischtsprachigen territorialen Einheiten nahe gelegt, in denen der italienischen Sprache und den italienischen Institutionen eine Minderheitssprache mit entsprechenden Institutionen zur Seite gestellt werden sollte.<sup>2</sup> Diese Vorgehensweise wurde bei einigen Minderheiten angewandt, vor allem bei der deutschen Minderheit in der Provinz Bozen und der französischsprachigen Bevölkerung des Aostales, nicht jedoch bei der ladinischen Minderheit. Auch wenn der Schutz der deutschen

<sup>2</sup> Bericht der beim zuständigen Ministerium eingerichteten Studienkommission an die verfassungsgebende Versammlung.

Volksgruppe aufgrund der genannten internationalen Verpflichtung geschuldet war, und jener der ladinischen Volksgruppe nicht, soll dennoch die Frage gestattet sein, wie die Verfassungsgebende Versammlung die zwei Volksgruppen derart unterschiedlich behandeln konnte, hatte doch dieselbe Versammlung einen Monat früher die Verfassung der Italienischen Republik genehmigt, welche die Verpflichtung der Republik zum Schutz der Minderheiten (Art. 6) und den Grundsatz der Gleichheit der Bürger (Art. 3) festschreibt.

Der vom Statut aus dem Jahre 1948 gebotene Schutz war indes auch für die deutsche Volksgruppe völlig ungenügend und Italien sah sich, infolge der Befassung der UNO mit der Angelegenheit, veranlasst, mit Österreich in neue Verhandlungen zu treten. Österreich war nämlich der Auffassung, dass das Regelwerk von 1948 in keiner Weise den von Italien mit dem Pariser Vertrag übernommenen Verpflichtungen entsprach.

In der Anfangsphase der Verhandlungen wurde 1961 eine 19köpfige Kommission eingesetzt, die sogenannte 19er-Kommission.<sup>3</sup> Aufgabe der Kommission war es, Vorschläge für eine Verbesserung des Schutzes der in Südtirol lebenden Sprachminderheiten auszuarbeiten. Elf Mitglieder waren Italiener, sieben Deutsche und einer Südtiroler Ladin. Nicht vertreten waren somit die Trentiner Ladiner. Die Ladiner der Provinz Bozen hatten so die Möglichkeit, sich an den wieder aufgenommenen Verhandlungen zu beteiligen, wohl weil institutionell und politisch der deutschen Minderheit nahe stehend: sie lebten in derselben Provinz und waren auch mehrheitlich von derselben politischen Partei vertreten, der Südtiroler Volkspartei, deren Wirkungsbereich auf das Landesgebiet von Südtirol begrenzt war. Dessen ungeachtet wurde auch Vertretern der Trentiner Ladiner die Möglichkeit gegeben, außerhalb der Kommission Vorschläge darzulegen. Die Ladiner von Buchenstein und Cortina d'Ampezzo (zugehörig zur Provinz Belluno, Region Veneto) wurden indes völlig außer Acht gelassen; die Kommission war nämlich infolge der erwähnten internationalen Auseinandersetzung eingesetzt worden und daher befugt, Vorschläge lediglich zum Statut der Region Trentino-Südtirol auszuarbeiten.

Es muss an dieser Stelle festgehalten werden, dass die Ladiner nicht in der Lage waren, die Gunst der Stunde zu nutzen, welche sich durch die Wiederaufnahme der bilateralen Verhandlungen, und insbesondere durch die Einsetzung der 19er-Kommission, ergeben hatte. Obwohl die Ladiner erstmals in ihrer Geschichte direkt bei Verhandlungen über ihren Schutz präsent waren, wählte ihr einziger Vertreter in der Kommission einen minimalistischen Ansatz.

Das schwerwiegendste Versäumnis besteht aber wohl darin, dass bei der Anhörung der Vertreter der Trentiner Ladiner durch die Kommission womöglich eine historische Gelegenheit zur Zusammenführung der Ladiner der Region Trentino-Südtirol in die Provinz

<sup>3</sup> Es handelt sich um eine von der italienischen Regierung mit Dekret vom 01.09.1961 eingerichteten "Studienkommission". Die Mitglieder (elf Italiener, sieben Deutsche und ein Ladin) waren: on. Paolo Rossi (Präsident), on. Roberto Lucifredi, on. Renato Ballardini, on. sen. Leopoldo Baracco, on. Alcide Berloffà, on. sen. Guido De Unterrichter, on. Anton Ebner, on. Roland Riz, on. Karl Mitterdorfer, on. Flaminio Piccoli, on. sen. Luis Sand, on. sen. Karl Zinzl, Luigi Dalvit, Silvius Magnago, Walter von Walther, Leo Detassis, Franz Prugger (Ladinervertreter), Vincenzo Palumbo und Giuseppe Tramarullo. Als Sekretär fungierte der Vize-Präfekt Domenico Fabiani.

Bozen ausgelassen wurde. Von den Verhandlungen wäre nämlich eine Verschiebung der Provinzgrenzen nicht ausgenommen gewesen.<sup>4</sup>

So wurden 1963 die Arbeiten der 19er-Kommission abgeschlossen, ohne dass es der ladinischen Minderheit gelungen war, von der Wiedereröffnung der Südtirol-Frage zu profitieren.

Die bilateralen Verhandlungen zu den von der 19er-Kommission ausgearbeiteten Vorschlägen dauerten bis 1969 und mündeten in einen Maßnahmenkatalog zugunsten der zwei Südtiroler Minderheiten, das so genannte Paket.<sup>5</sup>

Die Südtirol-interne Zustimmung zum Paket erfolgte in der umkämpften Landesversammlung der Südtiroler Volkspartei vom 23. November 1969 mit der knappen Mehrheit von 52,4% der Stimmberechtigten. An der Landesversammlung nahmen auch ladinische Delegierte teil, die für das Paket stimmten und somit letztlich zu dessen Annahme entscheidend beitrugen.

Die grundlegendsten dieser Paketmaßnahmen sind mittels der Genehmigung eines neuen Sonderstatuts im Jahre 1972 umgesetzt worden, das in seinen Grundzügen heute noch in Kraft ist.<sup>6</sup>

Das neue Statut hat die Autonomie der beiden Provinzen deutlich ausgebaut, vor allem dank des Übergangs von etlichen Gesetzgebungszuständigkeiten von der Region auf die Provinzen.

Was den Minderheitenschutz anbelangt, ist am Statut deutlich ablesbar, dass lediglich Südtirol Gegenstand des Degasper-Gruber-Abkommens bildete.

Die meisten Schutzbestimmungen sind auf Südtirol bzw. die Region beschränkt, was natürlich zulasten der Ladinier im Trentino und in der Provinz Belluno geht.

Aus Sicht der Ladinier sind des Weiteren zwei Prinzipien zu erwähnen, welche das neue Statut prägen.

Die Rede ist zum einen vom Proporz, welcher vor allem gefordert wurde, um das zu jener Zeit bestehende eklatante Ungleichgewicht zwischen der Stärke der jeweiligen Volksgruppe, und deren Präsenz in den Institutionen und der öffentlichen Verwaltung auszugleichen. Aus Sicht der Ladinier handelt es sich um ein zweischneidiges Schwert: während der Proporz auf der einen Seite in vielen Fällen auch den Ladinern zu Gute kommt, bewirkt dieser in anderen Fällen den faktischen Ausschluss der kleinsten Volksgruppe. Dies war zum Beispiel, in der ursprünglichen Fassung des Statutes, bei der Zusammensetzung der Südtiroler Landesregierung offenkundig.

---

<sup>4</sup> Die Behauptung stammt von Giacomo Jellici, einem Pionier der ladinischen Renaissance, welcher sich erinnert, dass der Präsident der Kommission, on. Paolo Rossi, die Ladinier des Fassatales fragte, ob sie die Angliederung ihres Gebietes an Südtirol wünschten. Letztere hätten sich indes nicht befugt gefühlt, darauf einzugehen, da sie sich nicht vorab mit den Bürgermeisterinnen der Gemeinden des Fassatales abgestimmt hatten (Interview mit dem Autor).

<sup>5</sup> Genehmigt vom italienischen Parlament zwischen dem 04. und 05.11.1969.

<sup>6</sup> Es handelt sich um einen novativen Einheitstext, welcher das Statut von 1948 mit dem VfG vom 10.11.1971, Nr. 1, koordiniert.

Noch problematischer aus ladinischer Sicht ist der Grundsatz der Parität, wonach bestimmte Gremien zu gleichen Teilen den zwei größten Volksgruppen vorbehalten sind. Was dies für die Ladinier bedeutet, muss wohl nicht näher ausgeführt werden.

Ohne einen wirklichen Schutz blieben zunächst die Ladinier im Trentino, für welche das neue Statut nicht wesentlich über Art. 87 des ersten Statuts von 1948 hinausging. Die Ladinier von Buchenstein und Cortina d'Ampezzo sind weiterhin bei der Region Veneto verblieben, und waren damals nicht einmal rechtlich als Minderheit anerkannt.<sup>7</sup>

An dieser Stelle gilt es die Hauptründe zu erwähnen, warum der ladinischen Volksgruppe nicht ein ähnlich wirksamer Schutz wie jener der deutschen Volksgruppe zu Teil wurde. Diesbezüglich führt Silvius Magnago, einer der Protagonisten der Südtirol-Autonomie, zwei Ursachen an.<sup>8</sup> Die erste lag im Fehlen eines internationalen Titels, da das Pariser Abkommen lediglich vom Schutz der deutschen Volksgruppe spricht. Die zweite sei im Fehlen eines stärkeren ladinischen nationalen Bewusstseins zur Zeit der Ausarbeitung des Pakets zu suchen, als die Vertreter der ladinischen Volksgruppe selbst, in und außerhalb der 19er-Kommission, nicht auf einen stärkeren Schutz beharrten. Die Vertreter der deutschen Volksgruppe hätten nicht Aussicht auf Erfolg gehabt in der Verfechtung von Verbesserungen für die ladinische Volksgruppe, wenn diese nicht auch von der direkt betroffenen Minderheit selbst gefordert wurden.<sup>9</sup>

Der Mangel einer stärkeren ladinischen nationalen Sensibilität zu dieser Zeit hat zweifelsfrei eine entscheidende Rolle gespielt, und ist auf zwei Umstände zurück zu führen, welche von der italienischen Regierung als Vorwand gegen einen besonderen Schutz der ladinischen Minderheit angeführt wurden: die geringe zahlenmäßige Stärke der Volksgruppe, und die bis dahin wenig ausgeprägte Entwicklung der Sprache. Was die geringe zahlenmäßige Größenordnung anbelangt, ist indes anzumerken, dass diese vielmehr ein Argument für einen stärkeren Schutz darstellen hätte sollen. Bezüglich der teils unterbliebenen terminologischen Entwicklung ist anzumerken, dass auch diese nicht einen *ex ante*-Ausschluss der ladinischen Volksgruppe vom Genuss bestimmter Rechte, deren Ausübung eine angemessene Terminologie voraussetzt, rechtfertigt (siehe z. B. die Art. 57 und 58 des Statuts, welche die Übersetzung von normativen Texten lediglich in die deutsche Sprache vorsehen).

Nachdem sich dieser Beitrag mit dem Sonderstatut der Region Trentino-Südtirol befasst, wird in der Folge lediglich auf die in dieser Region lebenden Ladinier eingegangen. Selbstverständlich ist ein wirksamer Schutz auch für die anderen in Italien lebenden ladinischen Bürger wünschenswert, wobei dieser Schutz aktuell innerhalb der jeweiligen Region zu verwirklichen wäre. Mit „ladinischer Volksgruppe“ sind somit in der Folge die Ladinier der Provinzen Trient und Bozen gemeint.

<sup>7</sup> Zu den zahlreichen erfolglosen Versuchen der Gemeinden Buchenstein, Colle S. Lucia und Cortina d'Ampezzo zwischen 1945–2007, wieder der Provinz Bozen bzw. der Region Trentino-Südtirol angegliedert zu werden, vgl. Videsott 2008.

<sup>8</sup> Interview mit dem Autor.

<sup>9</sup> Es ist in jedem Fall hervorzuheben, dass sich auch Exponenten der deutschen Volksgruppe, wie Roland Riz, im Rahmen der Kommission für die Belange der ladinischen Minderheit einsetzten.

Als „deutsche Volksgruppe“ sind hingegen lediglich die deutschen Bürger Südtirols gemeint, und nicht auch die kleinen im Trentino lebenden deutschstämmigen Gemeinschaften.

Wie in der Folge aufgezeigt wird, gehen aus dem Statut einige Ungleichbehandlungen zuungunsten der ladinischen Sprachgruppe in der Region Trentino-Südtirol hervor, welche nicht durch substantielle Unterschiede zwischen den drei Sprachgruppen zu rechtfertigen sind. Auch zwischen den Ladinern der zwei Provinzen der Region Trentino-Südtirol schuf das zweite Statut eine offenkundige Ungleichbehandlung. Der Schutz der Ladinier in Südtirol kann, zumindest was die Erstfassung des Statuts anbelangt, als wesentlich besser als jener der Ladinier im Trentino bezeichnet werden, falls überhaupt von einem Schutz letzterer die Rede sein konnte.<sup>10</sup>

Einige dieser Defizite aus ladinischer Sicht wurden in den Folgejahren beseitigt, vor allem dank dem VfG Nr. 2 vom 31. Jänner 2001.

Dennoch kann behauptet werden, dass das zweite ASt für die Ladinier inhaltlich eigentlich das erste ist. Dies aufgrund des Fehlens von wirksamen Schutzbestimmungen im ersten Statut.

## 2. Die Neuerungen für die ladinische Volksgruppe und allfällige Verbesserungsvorschläge<sup>11</sup>

### 2.1. Die Vertretung in den Gesetzgebungsorganen (Regionalrat und Landtage)

Das Statut von 1948 schrieb vor, dass der Regionalrat nach dem Verhältniswahlrecht gewählt wird (Art. 19). Die in den zwei Provinzen gewählten Regionalräte bildeten die jeweiligen Landtage.

Aufgrund der zahlenmäßigen Größenordnung der ladinischen Volksgruppe bedeutete dies den faktischen Ausschluss derselben vom Regionalrat und somit von den Landtagen.

Das zweite ASt brachte diesbezüglich eine wesentliche Verbesserung, zunächst aber nur für die Ladinier Südtirols. Art. 62 des Statuts bestimmte in der Ursprungsfassung:

Die Gesetze über die Wahl des Regionalrates und des Südtiroler Landtages sowie die Bestimmungen über die Zusammensetzung der Kollegialorgane der örtlichen öffentlichen Körperschaften in der Provinz Bozen müssen die Vertretung der ladinischen Sprachgruppe gewährleisten.

<sup>10</sup> Aus historischer Sicht ist in diesem Zusammenhang der von Roland Riz am 05.05.1977 in der Abgeordnetenkammer vorgelegte VfG-Entwurf Nr. 1426 zu erwähnen. Darin war die Ausdehnung der Schutzbestimmungen für die Ladinier Südtirols auf die Ladinier im Trentino vorgesehen. In der entsprechenden Debatte am 08.06.1977 unterstrich on. Riz, dass die Ungleichbehandlung Art. 2 des Statuts (Grundsatz der Gleichheit der Rechte der Bürger in der Region) sowie von Art. 4 des Statuts widerspricht, wonach der Schutz der örtlichen sprachlichen Minderheiten in den nationalen Interessen inbegriffen ist, ohne zwischen der ladinischen Minderheit in Südtirol und jener im Trentino zu unterscheiden (parlamentarische Akte der Abgeordnetenkammer, Sitzung vom 08.06.1977, Seite 8142).

<sup>11</sup> Vgl. auch Complojer 1990a und 1990b.

Diese Garantie bewirkte im Wesentlichen einen gleichwertigen Schutz der beiden Minderheiten in Südtirol, nachdem die Vertretung der deutschen Volksgruppe in den genannten Gremien faktisch sichergestellt ist, das heißt aufgrund deren zahlenmäßigen Stärke.

Für die Ladiner im Trentino fehlte indes 1972 eine ähnliche Gewähr, obwohl auch diese rechtlich als Minderheit anerkannt waren (siehe Art. 102, Abs. 2 des Statuts), und dies stellte zweifelsfrei eine schwerwiegende Lücke des zweiten Autonomiestatuts dar.

Die unterschiedliche Behandlung der Ladiner innerhalb derselben Region ist, wie bereits erwähnt, sicherlich damit zu erklären, dass nur die Autonomie Südtirols von internationalen Verpflichtungen herrührt.

Dennoch war die genannte Ungleichbehandlung nicht zu rechtfertigen, da dieselbe gegen die grundlegenden Rechtssätze gemäß Art. 3 (Gleichheitsgrundsatz) und Art. 6 (Schutz der sprachlichen Minderheiten) der italienischen Verfassung verstieß.

Die Ungereimtheit wurde mit dem VfG Nr. 2 vom 31. Jänner 2001 beseitigt, mit welchem der folgende Art. 48, Abs. 3 eingefügt wurde:

(3) Ein Sitz im Landtag des Trentino steht dem Gebiet zu, das die Gemeinden Moena, Soraga, Vigo di Fassa, Pozza di Fassa, Mazzin, Campitello di Fassa und Canazei einschließt, in dem die Dolomitenladiner des Fassatals ansässig sind, und wird gemäß den Bestimmungen des im Artikel 47 Absatz 2 genannten Gesetzes zugeteilt.

Damit ist heute auch die Vertretung der Ladiner des Fassatals im Trentiner Landtag, und damit auch im Regionalrat, gewährleistet.

## 2.2 Die Präsidentschaft des Regionalrates und der Landtage

### 2.2.1 Die Präsidentschaft des Regionalrates

Bereits beim ersten ASt war man bestrebt gewesen, ein politisches Gleichgewicht zwischen den zwei stärksten Sprachgruppen herzustellen. Dies äußerte sich im sogenannten paritätischen Prinzip, wonach die Besetzung der wichtigsten Ämter und Gremien zu gleichen Teilen zwischen den genannten Sprachgruppen aufgeteilt wurde. Es versteht sich, dass dies den expliziten Ausschluss der Ladiner von genannten Ämtern und Gremien zur Folge hatte.

So sah z. B. Art. 24 des alten Statuts vor, dass die Präsidentschaft des Regionalrates zeitlich zwischen den zwei größten Sprachgruppen aufgeteilt wird.

Das paritätische Prinzip zieht sich wie ein roter Faden auch durch das zweite ASt, was aus Sicht der Ladiner ein gravierendes Manko darstellt.

So brachte das Statut von 1972 zunächst auch bezüglich der Präsidentschaft des Regionalrates keine Neuerung für die Ladiner.

Im Gegenteil, es wurde der bereits vom ersten Statut vorgesehene Ausschluss der Ladiner von diesem Amt fortgeschrieben.

Art. 30 des zweiten Statuts bestätigte die alte Regelung und sah vor, dass für die ersten 30 Monate (also für die Hälfte) der Amtszeit des Regionalrates der Präsident aus den Regionalräten italienischer Sprache und der Vizepräsident aus den Regionalräten deutscher Sprache gewählt wird; für die zweite Hälfte der Legislatur wird das Amt von einem Regio-

nalrat deutscher Sprache und jenes des Vizepräsidenten von einem Regionalrat italienischer Sprache bekleidet.

Aufgrund des bescheidenen politischen Gewichtes des Amtes war und ist diese Diskriminierung nicht nur rechtlich, sondern auch politisch unbegründet. Art. 6 der Verfassung erlaubt nicht einen Minderheitenschutz, der sich diskriminierend auf andere Minderheiten auswirkt.

Erst mit dem bereits erwähnten VfG vom 31. Jänner 2001, Nr. 2, wurde der Affront zum Teil behoben, indem Art. 30 wie folgt neu geschrieben wurde:

- (1) Der Regionalrat wählt unter seinen Mitgliedern den Präsidenten, zwei Vizepräsidenten und die Sekretäre.
- (2) Die Amtsdauer des Präsidenten und der Vizepräsidenten beträgt zweieinhalb Jahre.
- (3) Für die ersten dreißig Monate der Tätigkeit des Regionalrates wird der Präsident unter den Abgeordneten der italienischen Sprachgruppe gewählt. Für den darauffolgenden Zeitraum wird der Präsident unter den Abgeordneten der deutschen Sprachgruppe gewählt. Mit Zustimmung der Mehrheit der Abgeordneten der italienischen bzw. der deutschen Sprachgruppe kann für den jeweiligen Zeitraum ein Abgeordneter der ladinischen Sprachgruppe zum Präsidenten gewählt werden. Die Vizepräsidenten werden unter den Abgeordneten gewählt, die nicht der Sprachgruppe des Präsidenten angehören.

Die neue Regelung hat zwar die explizite Diskriminierung beseitigt, hat jedoch aus ladinischer Sicht den Makel, dass der Zugang zum Amt vom Wohlwollen der zwei größten Sprachgruppen abhängt. Lediglich die Präsenz in der Vizepräsidentschaft ist gewährleistet.

Nachdem es nicht Minderheiten erster und zweiter Klasse geben darf, sollte eine Rotation vorgesehen werden, wonach die Amtszeit in drei gleiche Perioden geteilt wird und jeder Sprachgruppe dieselbe Möglichkeit zusteht. Es versteht sich, dass die naturgemäß geringe Präsenz der Ladiner im Regionalrat dazu führen kann, dass kein Abgeordneter, warum auch immer, für das Amt zur Verfügung steht. Lediglich für diesen Fall sollte die derzeitige Regelung greifen.

### 2.2.2 Die Präsidentschaft des Südtiroler Landtages

In seiner ursprünglichen Fassung beinhaltete das Statut in Art. 49 auch für die Präsidentschaft des Südtiroler Landtages eine ähnliche Regelung wie jene für den Regionalrat:

In den ersten dreißig Monaten der Tätigkeit des Südtiroler Landtages wird der Präsident aus den Abgeordneten der deutschen Sprachgruppe, der Vizepräsident aus denen der italienischen Sprachgruppe gewählt; für den zweiten Zeitabschnitt wird der Präsident aus den Abgeordneten der italienischen Sprachgruppe und der Vizepräsident aus denen der deutschen Sprachgruppe gewählt.

Die Wahl eines ladinischen Abgeordneten zum Präsidenten des Südtiroler Landtages war somit untersagt.

Mit dem VfG vom 31. Jänner 2001, Nr. 2, wurde der neue Art. 48/ter eingefügt, der die Materie wie folgt regelt:

- (1) Der Landtag des Trentino wählt unter seinen Mitgliedern den Präsidenten, einen Vizepräsidenten und die Sekretäre.
- (2) Der Südtiroler Landtag wählt unter seinen Mitgliedern den Präsidenten, zwei Vizepräsidenten und die Sekretäre. Die Vizepräsidenten werden unter den Abgeordneten gewählt, die nicht der Sprachgruppe des Präsidenten angehören. Der Präsident bestimmt den Vizepräsidenten, der ihn bei Abwesenheit oder Verhinderung vertreten soll.
- (3) Für die ersten dreißig Monate der Tätigkeit des Südtiroler Landtags wird der Präsident unter den Abgeordneten der deutschen Sprachgruppe gewählt; für den darauffolgenden Zeitraum wird der Präsident unter den Abgeordneten der italienischen Sprachgruppe gewählt. Mit Zustimmung der Mehrheit der Abgeordneten der deutschen bzw. der italienischen Sprachgruppe kann für den jeweiligen Zeitraum ein Abgeordneter der ladinischen Sprachgruppe zum Präsidenten gewählt werden.

Die Wahl eines Ladiners in das gegenständliche Amt ist somit auch hier von der Billigung der anderen Sprachgruppen abhängig, sodass auch in diesem Punkt dieselbe Kritik und derselbe Änderungsvorschlag wie unter 2.2.1 anzubringen sind.

### 2.2.3 Die Präsidentschaft des Trentiner Landtages

Was den Trentiner Landtag anbelangt, gibt es keine Bestimmung, welche die ladinische Volksgruppe von dessen Präsidentschaft ausschließt. Aus ladinischer Sicht ist diese Regelung somit günstiger als jene, die in Südtirol gilt (sieht man von der in Südtirol den Ladinern vorbehaltene Vizepräsidentschaft ab).

Es liegt indes auf der Hand, dass eine Wahl eines Ladiners in das Amt in der Praxis aufgrund der geringen Präsenz dieser Sprachgruppe nicht wahrscheinlich ist.

Um auch im Trentiner Landtag die Vertretung der Ladin in der Präsidentschaft zu gewährleisten, wäre anzudenken, dass der Vizepräsident einer anderen Sprachgruppe als jener des Präsidenten angehören muss.

## 2.3 Der Antrag auf Abstimmung nach Sprachgruppen über Gesetzesentwürfe, welche den Grundsatz der Gleichheit zwischen den Sprachgruppen verletzt

Art. 2 des Statuts schreibt den Grundsatz der Gleichheit der Rechte für die Bürger jeder Sprachgruppe in der Region fest. Die entsprechende ethnische und kulturelle Eigenart wird geschützt.

Diese programmatische Aussage war bereits im Vorgängerstatut enthalten, bloß fehlte der einzelnen Sprachgruppe eine spezifische Handhabe im Falle der Missachtung.

Dies änderte sich mit dem zweiten AST, welches unter Art. 56 den Sprachgruppen in der Region folgendes Rechtsmittel zur Verfügung stellt:

- (1) Wenn angenommen wird, dass ein Gesetzesvorschlag die Gleichheit der Rechte zwischen den Bürgern verschiedener Sprachgruppen oder die volkliche und kulturelle Eigenart der Sprachgruppen verletzt, so kann die Mehrheit der Abgeordneten einer Sprachgrup-



pe im Regionalrat oder im Südtiroler Landtag die Abstimmung nach Sprachgruppen verlangen.

- (2) Wird der Antrag auf getrennte Abstimmung nicht angenommen oder wird der Gesetzesvorschlag trotz der Gegenstimme von zwei Dritteln der Abgeordneten jener Sprachgruppe beschlossen, die den Antrag gestellt hat, so kann die Mehrheit dieser Sprachgruppe das Gesetz innerhalb von dreißig Tagen nach seiner Kundmachung aus den im vorhergehenden Absatz angeführten Gründen beim Verfassungsgerichtshof anfechten.
- (3) Die Anfechtung hat keine aufschiebende Wirkung.

Es handelt sich somit um eine Neuerung, die nicht nur den Ladinern zu Gute kommt.

Ein Wermutstropfen ist dabei, dass die Bestimmung lediglich für den Regionalrat und den Südtiroler Landtag gilt, nicht jedoch für den Trentiner Landtag. Die von letzterem verabschiedeten Gesetze unterliegen somit nicht dieser Kontrollmöglichkeit. Änderungsvorschläge in diese Richtung wurden bislang nicht berücksichtigt.<sup>12</sup>

Es ist jedoch festzuhalten, dass der Schutz für die Minderheit nicht durch den Antrag auf getrennte Abstimmung selbst geboten wird. Diese kann die Genehmigung des Gesetzes nicht verhindern. Der Schutz besteht in der direkten Verfassungsbeschwerde, die von den Abgeordneten der betreffenden Sprachgruppe erhoben werden kann, für den Fall der Genehmigung des Gesetzes. Dies wäre ohne die gegenständliche Bestimmung nicht möglich.

Bis heute haben ladinische Abgeordnete zweimal von der gegenständlichen Möglichkeit Gebrauch gemacht.<sup>13</sup>

#### **2.4 Die bei Auflösung des Regionalrates und der Landtage einzusetzende Kommission**

Bereits das Vorgängerstatut sah für den Fall der vorzeitigen Auflösung des Regionalrates die Ernennung einer dreiköpfigen Kommission vor, welche die Neuwahlen auszurufen, und bis dahin die der Regionalregierung zustehenden und andere unaufschiebbare Verfügungen zu erlassen hatte. Ein Mitglied musste der deutschen Sprachgruppe angehören. Die Vertretung der Ladinier war somit nicht vorgesehen (Art. 27 des ersten Statuts).

Das Statut von 1972 brachte diesbezüglich keine Neuerung. Die soeben widergegebene Regelung findet sich in Art. 33 des Statuts wieder. Dieser Artikel wurde zwar im Zuge der

<sup>12</sup> Parlamentarische Akte der Abgeordnetenkommission, Verfassungsgesetzesentwurf n. 6 vom 20.06.1979 (8. Legislatur), 2. Der gleiche Verfassungsgesetzesentwurf wurde von den Senatoren Riz, Rubner und Dujany im Senat am 30.07.1987 (10. Legislatur) erneut eingebracht "dato che l'ostruzionismo e la miopia di una certa parte politica – sono parole dei promotori – hanno in tutte le passate legislature impedito che si attuasse il principio che 'nella Regione è riconosciuta parità di diritti ai cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono (art. 2 dello Statuto)" (Verfassungsgesetzesentwurf n. 324. vom 30.07.1987).

<sup>13</sup> Der erste Rekurs betraf ein Regionalgesetz aus dem Jahre 1994 über die Wahl der Gemeindeorgane. Der Rekurs wurde vom VfGH mit Urteil Nr. 261 vom 19.06.1995 abgewiesen. Der zweite Rekurs betraf ein Regionalgesetz aus dem Jahre 1998 zu den Wahlen des Regionalrates. Gegenstand des Rekurses war die Einführung einer Sperrklausel, welche den Zugang der ladinischen Sprachgruppe zum Regionalrat erschwert hätte. Dem Rekurs wurde vom VfGH mit Urteil Nr. 356 vom 21.10.1998 stattgegeben.

Reform von 2001 abgeändert, jedoch nicht was die Zusammensetzung der Kommission anbelangt.

Es ist somit festzustellen, dass die Ladinern von der Kommission zwar nicht ausgeschlossen sind, jedoch in diesem Punkt nicht denselben Schutz wie die deutsche Volksgruppe erfahren. Um die Ungleichbehandlung zu beheben, ohne die Verhältnismäßigkeit der Vertretung der drei Sprachgruppen zu missachten, könnte die Zahl der Mitglieder auf fünf erhöht werden, wobei je zwei der deutschen und der italienischen, und eines der ladinischen Volksgruppe angehören müssten.

Am Rande ist anzumerken, dass der mit der Reform von 2001 eingefügte Text von Art. 33 nicht mehr die Aufgaben der Kommission definiert; es handelt sich dabei klarerweise nicht um einen ladinerspezifischen Aspekt.

Für den Fall der Auflösung eines Landtages verfügt Art. 49/*bis* des Statuts, dass eine dreiköpfige Kommission ernannt wird, deren Mitglieder unter den zum Landtagsabgeordneten wählbaren Bürgern zu wählen sind. Für die Provinz Bozen muss die Zusammensetzung der Kommission im Verhältnis zur Stärke der Sprachgruppen stehen, welche die Bevölkerung dieser Provinz bilden.

Daraus ergibt sich, dass für die Provinz Trient keine besondere Regelung der Zusammensetzung vorgesehen ist.

Für die Provinz Bozen gilt hingegen der Proporz, welcher der ladinischen Sprachgruppe faktisch den Zugang zur Kommission verwehrt.

Abgesehen davon, dass die Anwendung des Proporz auf ein Gremium mit lediglich drei Mitgliedern wenig sinnvoll erscheint, ist die bestehende Regelung aus Sicht der Ladinern in jedem Fall nicht zufriedenstellend, und überdies wohl auch im Widerspruch zum Grundsatz der Gleichheit zwischen den drei Sprachgruppen (Art. 3 der Verfassung und 2 und 9 des Statuts).

Auch für die Provinz Bozen ist somit eine ähnliche Änderung wie für die Region anzuregen.

Für die Provinz Trient, wo die Ladinern faktisch aus der Kommission ausgeschlossen sind, ist deren Vertretung zu gewährleisten, ähnlich wie dies für die deutsche Volksgruppe in der regionalen Kommission der Fall ist.

## 2.5 Die Vertretung der Ladinern in der Regional- und den Landesregierungen

Die Berücksichtigung der Minderheiten bei der Besetzung dieser Gremien fällt offenkundig, angesichts ihrer weitreichenden Befugnisse, besonders ins Gewicht.

In seiner Erstfassung brachte das Statut für die Ladinern zunächst keine Änderung gegenüber der früheren Regelung. Art. 36 verfügte nämlich, dass die Zusammensetzung des Regionalausschusses im Verhältnis zur Stärke der Sprachgruppen stehen muss, wie diese im Regionalrat vertreten sind.

Es handelte sich aus Sicht der Ladinern wiederum um eine unbefriedigende Lösung, denn die Beteiligung an der Regionalregierung war so alles andere als gesichert. Dies hatte unter anderem die skurrile Folge, dass auch Zuständigkeiten für Belange der ladinischen Kultur von Vertretern anderer Sprachgruppen wahrgenommen wurden.

Dies änderte sich erst mit dem VfG Nr. 2/2001, mit welchem in Art. 36 des Statuts der folgende entscheidende Satz eingefügt wurde: „Der ladinischen Sprachgruppe wird die Vertretung im Regionalausschuss auch abweichend von der proporzmäßigen Vertretung gewährleistet.“

Auch bezüglich der Südtiroler Landesregierung, enthielt das Statut zunächst eine gleichlautende Formel wie für die Region und schrieb somit die früherer Regelung fort: „Die Zusammensetzung des Landesausschusses von Südtirol muss im Verhältnis zur Stärke der Sprachgruppen stehen, wie sie im Landtag vertreten sind“ (Art. 50).

Bis 2001 war die Vertretung der Ladinier in der Südtiroler Landesregierung ein einziges Mal durch den Proporz gesichert.<sup>14</sup>

Auch Art. 50 wurde im Rahmen der Reform von 2001 neu geschrieben und enthält heute folgende Bestimmung (Kommata 2 und 3):

- (2) Die Zusammensetzung des Landesausschusses von Südtirol muss im Verhältnis zur Stärke der Sprachgruppen stehen, wie sie im Landtag vertreten sind. Diejenigen Mitglieder des Landesausschusses von Südtirol, die keine Landtagsabgeordneten sind, werden vom Landtag mit Zweidrittelmehrheit seiner Mitglieder auf Vorschlag einer oder mehrerer Landtagsfraktionen gewählt, sofern die Abgeordneten der Sprachgruppe der namhaft gemachten Personen – und zwar nur die Abgeordneten der Mehrheit, die den Landesausschuss unterstützt – dem Vorschlag zustimmen. Von den Landeshauptmannstellvertretern gehört einer der deutschen, einer der italienischen und – im Fall laut Abs. 1 dritter Satz – einer der ladinischen Sprachgruppe an.
- (3) Der ladinischen Sprachgruppe kann die Vertretung im Landesausschuss von Südtirol auch abweichend von der proporzmäßigen Vertretung zuerkannt werden. Sitzt ein einziger ladinischer Vertreter im Landtag und wird er in den Landesausschuss gewählt, so muss er auf sein Amt als Präsident oder Vizepräsident des Landtages verzichten.

Anzumerken ist, dass, während die Vertretung der Ladinier im Regionalausschuss in jedem Fall gesichert ist („[...] wird die Vertretung im Regionalausschuss auch abweichend von der proporzmäßigen Vertretung gewährleistet“), jene in der Südtiroler Landesregierung nicht gesichert ist („[...] kann die Vertretung im Landesausschuss von Südtirol auch abweichend von der proporzmäßigen Vertretung zuerkannt werden“).

Für die Provinz Trient enthielt und enthält das Statut auch heute noch keine Bestimmung über die ethnische Zusammensetzung der Landesregierung. Somit ist die Beteiligung der Ladinier an der Landesregierung des Trentino von der politischen Mehrheit im Landtag abhängig. Das Ungleichgewicht im Schutz der ladinischen Sprachgruppe im Trentino gegenüber der deutschen und ladinischen Minderheit in Südtirol ist augenscheinlich.

<sup>14</sup> Der deutsche Abgeordnete Alexander Langer erklärte sich der ladinischen Sprachgruppe zugehörig, was 1983 die Wahl des ladinischen Abgeordneten Hugo Valentin in die Landesregierung ermöglichte.

## 2.6 Die Vizepräsidentschaft der Regional- und Landesregierungen

Dieses Amt wurde mit dem Statut von 1972 erstmals eingeführt und zwar, um die Parität zwischen den zwei größten Sprachgruppen auch auf dieser Ebene herzustellen. So gesehen, stellte dies für die Ladinier einen Rückschritt gegenüber der vorherigen Regelung dar, welche keine Vizepräsidentschaft und somit auch keinen Ausschluss der Ladinier davon vorsah.

Der paritätischen Vertretung der zwei stärksten Volksgruppen wurden auch in diesem Bereich die Interessen der kleinsten Minderheit geopfert.

Art. 36 des Statuts sieht vor, dass der Regionalausschuss aus dem Präsidenten der Region, aus zwei Vizepräsidenten und den Assessoren besteht. Von den Vizepräsidenten gehört einer der italienischen, der andere der deutschen Sprachgruppe an. Während somit der Zugang zur Präsidentschaft keiner Sprachgruppe verwehrt ist, kann ein ladinischer Abgeordneter nicht zum Vizepräsidenten der Region gewählt werden. Nachdem heute die Präsenz der Ladinier in der Regionalregierung gesichert ist, stünde einer dritten – ladinischen – Vizepräsidentschaft, in Anlehnung an die in Südtirol geltende Regelung, nichts im Wege.

Für Südtirol sah das Statut zunächst dieselbe Regelung wie für die Region vor:

Der Landesausschuss besteht aus dem Landeshauptmann, den beiden Landeshauptmannstellvertretern, und den Landesräten. Von den Landeshauptmannstellvertretern gehört einer der deutschen, der andere der italienischen Sprachgruppe an (Art. 50).

Hier wurde die Diskriminierung 2001 behoben. Die heutige Bestimmung lautet:

Der Landesausschuss von Südtirol besteht aus dem Landeshauptmann, aus zwei oder drei Landeshauptmannstellvertretern und aus den Landesräten. Der Landesausschuss von Südtirol umfasst drei Landeshauptmannstellvertreter, von denen einer der ladinischen Sprachgruppe angehören muss, sofern ein Mitglied des Landesausschusses der ladinischen Sprachgruppe angehört.

Für das Trentino wurde 1972 zunächst keine Vizepräsidentschaft der Landesregierung vorgesehen. Es stand dem Landtag zu, festzulegen, welcher der Landesräte den Landeshauptmann bei Verhinderung oder Abwesenheit vertrat. 2001 wurde folgende Bestimmung eingefügt: „Der Landesausschuss des Trentino besteht aus dem Landeshauptmann, dem Landeshauptmannstellvertreter und den Landesräten.“

Im Sinne des Minderheitenschutzes könnte ergänzt werden, dass, falls die Ladinier in der Landesregierung vertreten sind, der Landeshauptmann und dessen Stellvertreter je einer der zwei Sprachgruppen zugehören müssen.

## 2.7 Die sogenannte Bilanzgarantie bei der Genehmigung des Haushaltes der Region und der Autonomen Provinz Bozen

Zum Zwecke des Schutzes auch der Interessen der drei Sprachgruppen im Rahmen der Beschließung des Haushaltes der Region und der Autonomen Provinz Bozen, sieht das Statut in Art. 84 ein komplexes Verfahren vor.

Auf Antrag der Mehrheit einer Sprachgruppe muss über die einzelnen Kapitel des Haushaltsvoranschlags der Region und der Provinz Bozen nach Sprachgruppen gesondert abgestimmt werden.

Bis zur Reform von 2001 war des Weiteren vorgesehen, dass die Haushaltskapitel, die nicht die Mehrheit der Stimmen jeder einzelnen Sprachgruppe erhalten haben, binnen drei Tagen einer aus vier Regionalrats- bzw. Landtagsabgeordneten bestehenden Kommission unterbreitet werden; diese Kommissionen waren paritätisch aus Vertretern der beiden stärksten Sprachgruppen zusammengesetzt.

Die Kommissionen müssen binnen 15 Tagen die endgültige Benennung der Haushaltskapitel und die Höhe der entsprechenden Ansätze festsetzen; ihre Entscheidung ist für den Regionalrat bzw. den Landtag bindend.

Wird in der Kommission keine Mehrheit für einen Lösungsvorschlag erreicht, so übermittelt der Präsident des Regionalrates oder des Landtages innerhalb von sieben Tagen den Entwurf des Haushaltsvoranschlags der Autonomen Sektion Bozen des regionalen Verwaltungsgerichtshofes, die innerhalb von dreißig Tagen mit Schiedsspruch über die Benennung der nicht genehmigten Kapitel und über die Höhe der entsprechenden Ansätze entscheiden muss.

Für die Ladinier war diese Prozedur zumindest problematisch, denn sie bedeutete für sie keine wirkliche Garantie. Die ladinischen Abgeordneten konnten zwar die getrennte Abstimmung verlangen, waren in weiterer Folge indes von der Entscheidungsfindung ausgeschlossen. Die ladinischen Abgeordneten konnten somit das Verfahren anstoßen, aber nicht daran teilnehmen.

Dieses Paradox wurde zum Teil mit der Reform von 2001 beseitigt.

Heute unterscheidet Art. 84 einerseits zwischen Haushaltskapiteln, die nicht die Mehrheit der Stimmen der italienischen oder deutschen Sprachgruppe finden, und andererseits jenen Kapiteln, die von der ladinischen Sprachgruppe beanstandet werden.

Die Haushaltskapitel, die nicht die Mehrheit der Stimmen der italienischen oder der deutschen Sprachgruppe erhalten haben, werden binnen drei Tagen einer aus vier Regionalrats- bzw. Landtagsabgeordneten bestehenden Kommission unterbreitet; diese Kommission ist paritätisch aus Vertretern der beiden stärksten Sprachgruppen zusammengesetzt.

Die Haushaltskapitel, die nicht die Mehrheit der Stimmen der ladinischen Sprachgruppe erhalten haben, werden binnen drei Tagen einer aus drei Regionalrats- bzw. Landtagsabgeordneten bestehenden Kommission unterbreitet, die aus je einem Abgeordneten der italienischen, der deutschen und der ladinischen Sprachgruppe besteht. Die Entscheidung wird von dieser Kommission einstimmig getroffen, wobei die Stimmen aller Abgeordneten gleichwertig sind.

Wird in der dreiköpfigen Kommission keine Einstimmigkeit erzielt, so übermittelt der Präsident des Regionalrates oder des Landtages innerhalb von sieben Tagen den Entwurf des Haushaltsvoranschlags der Autonomen Sektion Bozen des regionalen Verwaltungsgerichtshofes, die innerhalb von dreißig Tagen mit Schiedsspruch entscheidet.

Heute ist somit sichergestellt, dass die Ladinier in der Kommission vertreten sind und nicht überstimmt werden können, die endgültige Entscheidung ist aber nach wie vor einem Organ vorbehalten, in welchem die Ladinier nicht vertreten sind (Autonomen Sektion Bozen des regionalen Verwaltungsgerichtshofes), wie in weiterer Folge noch näher ausgeführt wird.

Den angeführten Bestimmungen ist zu entnehmen, dass die Ladinier im Trentiner Landtag nicht über eine vergleichbare Handhabe verfügen. Auch unter diesem Gesichtspunkt ist das Statut daher noch lückenhaft.

## **2.8 Die Vertretung der ladinischen Volksgruppe in den Kollegialorganen der örtlichen Körperschaften**

Der erste Absatz von Art. 61 des Statuts enthält eine Bestimmung, die für die gesamte Region gilt und bereits im ersten Statut enthalten war:

In die Ordnung der örtlichen öffentlichen Körperschaften werden Bestimmungen aufgenommen, um die verhältnismäßige Vertretung der Sprachgruppen bei der Erstellung ihrer Organe zu gewährleisten.

Das zweite ASt brachte, beschränkt auf Südtirol, eine weiterreichende Garantie für die Ladinier. Art. 62, Abs. 1, des Statuts verfügt folgendes:

Die Bestimmungen über die Zusammensetzung der Kollegialorgane der örtlichen öffentlichen Körperschaften in der Provinz Bozen müssen die Vertretung der ladinischen Sprachgruppe gewährleisten.

Mit VfG vom 4. Dezember 2017, Nr. 11 wurden folgende zwei Absätze hinzugefügt:

In den öffentlichen Körperschaften von Landesbedeutung, in denen zwei Vizepräsidenten vorgesehen sind, müssen diese anderen Sprachgruppen als jener des Präsidenten angehören.

In den örtlichen Körperschaften der mittleren Ebene, die Gemeinden umfassen, in denen die Mehrheit der Bevölkerung der ladinischen Sprachgruppe angehört, bekleidet eine Person der ladinischen Sprachgruppe das Amt des Vizepräsidenten, es sei denn, eine Person der ladinischen Sprachgruppe bekleidet in derselben Körperschaft das Amt des Präsidenten.

Während somit alle Sprachgruppen in Südtirol mit Sicherheit in den Kollegialorganen der örtlichen Körperschaften vertreten sind, verfügen die Ladinier im Trentino lediglich über eine abgeschwächte Garantie: ihre Vertretung ist gewährleistet, sofern es der Proporz zulässt.

Es ist offenkundig, dass der Proporz bei jenen Organen, welche aus zahlreichen Mitgliedern zusammengesetzt sind, als akzeptable Lösung betrachtet werden kann. In diesen Fällen kommen auch die Ladinier zum Zug. Andernfalls, bei Organen mit geringer Mitgliederzahl, ist der Proporz für die Ladinier ein klares Handicap.

Die Ausdehnung von Art. 62 auf die Region und die Provinz Trient ist somit wünschenswert, und es spricht auch nichts dagegen.

## **2.9 Die Vertretung der Ladinier in den Gemeindeausschüssen**

Für die Zusammensetzung der Gemeindeausschüsse in Südtirol sieht das Statut in Artikel 61 eine spezielle Regelung vor:

In den Gemeinden der Provinz Bozen hat jede Sprachgruppe das Recht, im Gemeindeausschuss vertreten zu sein, wenn sie im Gemeinderat mit mindestens zwei Räten vertreten ist.

Das zweite ASt hat also auch in dieser Hinsicht eine Verbesserung gebracht, aber wiederum lediglich mit Bezug auf Südtirol.

Nachdem Art. 2 desselben Statuts die Gleichheit der Rechte der Sprachgruppen in der Region postuliert, ist die Ausdehnung der Bestimmung auf die gesamte Region geschuldet. Ein entsprechender Vorschlag wurde bereits im fernen Jahr 1979 im Rahmen des bereits angeführten, von Senator Riz und anderen eingebrachten VfG-Entwurf Nr. 6 vom 20. Juni 1979 (Art. 3) deponiert, hat aber offenkundig keine Zustimmung gefunden.

## 2.10 Die Verwaltungsgerichtsbarkeit und ihre atypischen Funktionen

Wie auch in den anderen Regionen Italiens, wurde mit dem zweiten ASt auch für die Region Trentino Südtirol ein regionaler Verwaltungsgerichtshof mit Sitz in Trient eingerichtet.

Nachdem die zwei Autonomen Provinzen, gleich den Regionen, Körperschaften mit Verfassungsrang sind, wurde gleichzeitig eine Autonome Sektion des Verwaltungsgerichts für die Provinz Bozen geschaffen. In der Substanz handelt es sich um zwei eigenständige und gleichwertige Gerichte. In der Folge wird daher von „Verwaltungsgericht Bozen“ und „Verwaltungsgericht Trient“ gesprochen.

Aufgrund der ethnischen Besonderheiten der Region und der Provinz Bozen wurden dem Verwaltungsgericht Bozen, neben der „normalen“ Verwaltungsgerichtsbarkeit, zwei weitere atypische Aufgaben übertragen.<sup>15</sup>

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht in der Überprüfung der Gesetzmäßigkeit der Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung, wie sie auch von den Verwaltungsgerichten der anderen Regionen ausgeübt wird.

Die anderen beiden Zuständigkeiten sind atypisch und waren zunächst dem Verwaltungsgericht Bozen vorbehalten.

Die erste ist in Art. 92 des Statuts vorgesehen: wenn angenommen wird, dass Verwaltungsakte der Körperschaften und Organe der öffentlichen Verwaltung, die ihren Sitz in der Region haben, den Grundsatz der Gleichheit der Bürger wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Sprachgruppe verletzen, können sie von Regionalratsabgeordneten oder Landtagsabgeordneten bei der Autonomen Sektion Bozen des regionalen Verwaltungsgerichtshofes angefochten werden; handelt es sich um Maßnahmen der Gemeinden in der Provinz Bozen, kann die Anfechtung auch durch Gemeinderatsmitglieder der Gemeinden dieser Provinz vorgenommen werden, vorausgesetzt, dass die Verletzung von der Mehrheit jener Sprachgruppe des Gemeinderates anerkannt wurde, die sich in ihren Rechten verletzt fühlt.

Erst mit dem VfG Nr. 2/2001 wurde dieselbe Befugnis auch dem Verwaltungsgericht Trient übertragen. Die entsprechende Bestimmung lautet:

<sup>15</sup> Neben den genannten zwei atypischen Aufgaben übt das Verwaltungsgericht Bozen weitere von untergeordneter Bedeutung aus: vor genanntem Gericht kann der Vater oder sein Stellvertreter die Verweigerung der Einschreibung eines Schülers in die Schulen der Provinz Bozen anfechten (Art. 19(3)); vor demselben Gericht kann die Entscheidung des Landtages hinsichtlich der Festlegung der repräsentativsten Verbände, denen ausschließlich ladinische oder deutsche Arbeitnehmer angehören, angefochten werden (Art. 9 des D.P.R. vom 06.01.1978, Nr. 58); das Verwaltungsgericht Bozen ist schließlich anrufbar bei Abweisung der Beschwerde wegen Missachtung der Bestimmungen über den Gebrauch der Sprache (Art. 8 und 10 des D.P.R. vom 15.07.1988, Nr. 574).

Wenn angenommen wird, dass die im Absatz 1 genannten Verwaltungsakte den Grundsatz der Gleichheit der in der Provinz Trient wohnhaften Bürger italienischer, ladinischer, Fersentaler und zimbrischer Sprache verletzen, so können sie von Regionalratsabgeordneten oder Landtagsabgeordneten beim regionalen Verwaltungsgerichtshof Trient angefochten werden; handelt es sich um Maßnahmen der Gemeinden, so können sie auch von Mitgliedern der Gemeinderäte der ladinischen, Fersentaler oder zimbrischen Ortschaften angefochten werden, sofern die Verletzung von einem Fünftel des Gemeinderates anerkannt wurde.

Es handelt sich zweifelsfrei um eine atypische Aufgabe, der ein gewisser politischer Charakter nicht abgesprochen werden kann. Die Überprüfung der Verwaltungsakte erfolgt nicht mit Bezug auf ordentliche Gesetze, sondern auf einen Verfassungsgrundsatz, der nicht mittels ordentlicher Gesetze näher spezifiziert wird. Die entsprechenden Urteile sind, im Gegensatz zu den anderen der ordentlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit, nicht vor dem Staatsrat anfechtbar.<sup>16</sup>

Die zweite atypische Funktion des Verwaltungsgerichts Bozen hat ausschließlich politischen Charakter. Wie bereits dargelegt, überträgt das Statut dem Verwaltungsgericht Bozen die Befugnis, mittels Schiedsspruch über Haushaltsangelegenheiten zu befinden, falls in der vierköpfigen oder in der dreiköpfigen Haushaltskommission keine Mehrheit bzw. Einstimmigkeit für einen Lösungsvorschlag erreicht wird. Die Entscheidungen in Haushaltsfragen haben zweifelsohne politischen Charakter, und überdies sind auch diese unanfechtbar und binden den Regionalrat bzw. Landtag in einer ihrer bedeutsamsten politischen Tätigkeiten.

Die angesprochenen drei Aufgaben der Verwaltungsgerichte sind aus Sicht der Ladiner getrennt zu beleuchten, wegen ihrer unterschiedlichen Bedeutung für den Minderheitenschutz in der Region.

#### a) *Das Verwaltungsgericht Bozen*

Dessen Zusammensetzung und *modus operandi* werden von Art. 91 des Statuts und den entsprechenden Durchführungsbestimmungen des D.P.R. del 6/4/1984, Nr. 426, geregelt.

Art. 91 gibt die paritätische Zusammensetzung vor:

- (1) Die Mitglieder der im Artikel 90 dieses Statutes vorgesehenen Sektion für die Provinz Bozen müssen in gleicher Zahl den zwei stärksten Sprachgruppen angehören.
- (2) Die Hälfte der Mitglieder der Sektion wird vom Südtiroler Landtag ernannt.

Absatz 3 nennt diese zwei stärksten Sprachgruppen beim Namen:

- (3) Als Präsidenten der Sektion lösen sich für gleiche Zeiträume jeweils ein Richter italienischer Sprache und ein Richter deutscher Sprache, die dem Kollegium zugewiesen sind, ab. Der Präsident wird mit Dekret des Präsidenten der Republik auf Vorschlag des Präsidenten des Ministerrates aus den Berufsrichtern, die das Kollegium bilden, ernannt.

<sup>16</sup> Als Präzedenzfall kann das Urteil des Verwaltungsgerichts Bozen vom 24.04.1996 Nr. 186 angeführt werden. Der einzige Ladiner im Südtiroler Landtag hatte die Maßnahme angefochten, die, in Anwendung des Proporz, dessen Ausschluss von einer Gesetzgebungskommission verfügte. Der Rekurs wurde abgewiesen, mit der Begründung, dass vom Proporz, in Ermangelung einer ausdrücklichen Ausnahmeregelung, nicht abgewichen werden kann.



- (4) Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Präsidenten der Sektion. Davon ausgenommen sind die Beschwerden gegen Verwaltungsmaßnahmen, die den Grundsatz der Gleichheit zwischen den Sprachgruppen verletzen, und das Verfahren zur Genehmigung der Haushaltsvoranschläge der Region und des Landes.

Der Autonomen Sektion Bozen sind acht Richter zugewiesen, von denen vier der italienischen und vier der deutschen Sprachgruppe angehören. Die Entscheidungen des Verwaltungsgerichtes Bozen werden mit der Mehrheit der Stimmen der Mitglieder des Kollegiums getroffen, wobei bei Stimmengleichheit die Stimme des Präsidenten den Ausschlag gibt. Dies gilt nicht für die Verfahren bei Rekursen, die gemäß Art. 92 des Statutes von Regionalratsabgeordneten, Landtagsabgeordneten oder Gemeinderatsmitgliedern gegen Verwaltungsmaßnahmen wegen Verletzung des Grundsatzes der Gleichheit zwischen den Sprachgruppen eingebracht werden, sowie für Verfahren über die Genehmigung der regionalen und provinziellen Haushaltsvoranschläge nach Art. 84 des Statutes.

Die ordentliche Verwaltungsgerichtsbarkeit: Bei der Ausübung dieser Funktion dürfte es nicht um ethnische Fragen gehen. Dennoch kann die paritätische Zusammensetzung, die vermutlich vor allem mit Hinblick auf die ethnischen Belange gewollt wurde, aus Sicht der Ladinier nicht als zufriedenstellend betrachtet werden.

Die Genehmigung von umstrittenen Haushaltsansätzen fügt sich in die genannte Bilanzgarantie gemäß Art. 84 ein. Wenn es sich um eine Garantie auch zugunsten der ladinischen Volksgruppe handeln soll, und davon ist auszugehen, muss dieselbe auch im Verwaltungsgericht vertreten sein.

*Quid iuris* falls auch das Verwaltungsgericht, in Ermangelung einer Mehrheit, keine Entscheidung fällt? Es ist anzunehmen, dass in diesem Fall die Angelegenheit an den Regionalrat bzw. Landtag rückverwiesen wird, welche, sofern zwischen den Sprachgruppen kein Einvernehmen erzielt wird, aufgelöst werden müssten.

Das Verwaltungsgericht entscheidet in der oben beschriebenen paritätischen Zusammensetzung auch Rekurse gegen Verwaltungsakte, die den Grundsatz der Gleichheit der Bürger wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Sprachgruppe verletzen (Art. 92), und zwar mit nicht anfechtbarer Entscheidung (Art. 9 des genannten D. P. R.).<sup>17</sup>

Die Widersprüchlichkeit dieser Regelung ist offenkundig: es geht um Beschwerden gegen Verwaltungsakte, die den Grundsatz der Gleichheit zwischen den Sprachgruppen verletzen, und gleichzeitig ist eine dieser Sprachgruppen von jenem Organ ausgeschlossen, welches endgültig darüber entscheiden kann. Der Grundsatz, um dessen Wahrung es geht, erfordert die Teilnahme aller drei Sprachgruppen an der Entscheidung.

<sup>17</sup> Die Verfassungsmäßigkeit der Bestimmung ist zumindest zweifelhaft, nachdem der Verfassungsgerichtshof das Prinzip der zwei Instanzen auch für die Verwaltungsgerichtsbarkeit anerkannt hat (Urteil VfGH vom 01.02.1982. Nr. 8). Die gegenständliche Funktion ist, trotz ihrer auch politischen Natur, dennoch der Gerichtsbarkeit zuzuordnen, da auch subjektive Rechte Gegenstand der entsprechenden Verfahren bilden können (man denke an den Fall, in dem der Rekurssteller beklagt, auf unzulässige Weise von einer öffentlichen Körperschaft entlassen worden zu sein, weil einer bestimmten Sprachgruppe zugehörig).

### b) Das Verwaltungsgericht Trient

Hinsichtlich dessen Zusammensetzung gelten keine besonderen ethnischen Vorgaben.

Nachdem, wie erwähnt, auch dem Verwaltungsgericht Trient ethnisch-politische Funktionen übertragen wurden, müsste indes, zumindest bei Ausübung dieser Befugnisse, die paritätische Präsenz der Ladinler gewährleistet sein.

Zur Vervollständigung des Kapitels über die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist noch zu Art. 93 Stellung zu nehmen, welcher den Staatsrat betrifft. Die Urteile der Verwaltungsgerichte, die in Ausübung der ordentlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit gefällt werden, sind nämlich vor dem Staatsrat anfechtbar. Die anderen Entscheidungen sind, wie erwähnt, nicht anfechtbar. Der genannte Art. 93 verfügte ursprünglich, dass den Sektionen des Staatsrates, die in den Berufungsverfahren über die Entscheidungen der Autonomen Sektion Bozen des regionalen Verwaltungsgerichtshofes nach Art. 90 dieses Statutes zu befinden haben, ein Rat angehört, der zur deutschen Sprachgruppe der Provinz Bozen zählt.

Auch hier musste, im Sinne der Ladinler, nachgebessert werden. Mit VfG Nr. 1/2017 wurde festgelegt, dass den genannten Sektionen ein Rat angehört, der zur deutschen oder zur ladinischen Sprachgruppe zählt.

Was noch fehlt, ist eine ähnliche Regelung für die Provinz Trient, zugunsten der Ladinler des Fassatals.

## 2.11 Der Gebrauch der Sprache

In diesem minderheitspolitisch zentralen Bereich sichern die ersten zwei Absätze von Art. 100 des Statuts den deutschsprachigen Bürgern der Provinz Bozen

das Recht, im Verkehr mit den Gerichtsämtern und mit den Organen und Ämtern der öffentlichen Verwaltung, die ihren Sitz in der Provinz haben oder regionale Zuständigkeit besitzen, sowie mit den Konzessionsunternehmen, die in der Provinz öffentliche Dienste versehen, ihre Sprache zu gebrauchen. In den Sitzungen der Kollegialorgane der Region, der Provinz Bozen und der örtlichen Körperschaften dieser Provinz kann die italienische oder die deutsche Sprache gebraucht werden.

Im selben Abschnitt „Gebrauch der deutschen Sprache und des Ladinischen“ findet sich in Art. 102 die einzige Bestimmung zur ladinischen Volksgruppe:

- (1) Die ladinische Bevölkerung sowie die Fersentaler und Zimbern der Gemeinden Fierozzo-Florutz, Frassilongo-Gereut, Palù del Fersina-Palai im Fersental und Luserna-Lusern haben das Recht auf Förderung ihrer Initiativen und ihrer Tätigkeit auf dem Gebiete der Kultur, der Presse und der Freizeitgestaltung sowie das Recht auf Wahrung ihrer Ortsnamen und Traditionen.
- (2) In den Schulen jener Gemeinden der Provinz Trient, in denen das Ladinische, das Fersentalerische oder das Zimbrische gesprochen wird, wird der Unterricht der ladinischen bzw. der deutschen Sprache und Kultur gewährleistet.
- (3) Die Region und die Provinz Trient können der im Gebiet der Gemeinden laut Art. 48 Abs. 3 errichteten übergemeindlichen Körperschaft ‚Comun General de Fascia‘ Verwal-

tungsbefugnisse, Aufgaben oder Tätigkeiten zuweisen, übertragen oder delegieren, die für die Aufwertung der ladinischen Sprachminderheit von Bedeutung sind.

Mit anderen Worten: das Statut gesteht lediglich den deutschen Bürgern Südtirols das Recht zu, gegenüber den öffentlichen Ämtern die eigene Muttersprache zu verwenden. Die unterschiedliche Behandlung der zwei Minderheiten ist nicht zu rechtfertigen.

Dies ist auch daraus zu ersehen, dass die Durchführungsbestimmungen zum Statut (das D.P.R. vom 15. Juli 1988, Nr. 574, Art. 32) das entsprechende Recht auf die Ladinier Südtirols ausgedehnt haben:

- (1) Die betroffenen Personen haben das Recht, im mündlichen und schriftlichen Verkehr mit den Ämtern der öffentlichen Verwaltung in den ladinischen Ortschaften dieser Provinz, mit Ausnahme der Streitkräfte und der Polizeikräfte, mit den örtlichen Körperschaften und den Schuleinrichtungen der genannten Ortschaften, mit den Ämtern der Provinz, die ihre Aufgaben ausschließlich oder überwiegend im Interesse der ladinischen Bevölkerung besorgen, auch wenn sie ihren Sitz außerhalb der genannten Ortschaften haben sowie mit den Konzessionsunternehmen laut Artikel 2, die ausschließlich in den ladinischen Ortschaften tätig sind, die ladinische Sprache zu verwenden.
- (2) Die Verwaltungen und die Konzessionsunternehmen nach Absatz 1 sind verpflichtet, mündlich auf ladinisch oder schriftlich in italienischer und in deutscher Sprache mit darauffolgendem Text in ladinischer Sprache zu antworten.
- (3) Die von den Verwaltungen nach Absatz 1 ausgestellten Akte laut Artikel 4 sind auf Italienisch und Deutsch mit darauffolgendem ladinischen Text zu verfassen. Die Region und die Provinz Bozen sorgen dafür, dass die Rechtsvorschriften und Rundschreiben, die für die in der Provinz Bozen ansässige ladinische Bevölkerung von Interesse sind, auf ladinisch veröffentlicht werden. Der ladinische Text wird in der Regel gleichzeitig mit dem italienischen und dem deutschen Text und auf jeden Fall spätestens innerhalb 30 Tagen nach dem Tag der Veröffentlichung des italienischen und des deutschen Textes, unbeschadet deren Inkrafttreten, veröffentlicht. In den Gemeinden St. Ulrich, St. Christina in Gröden, Wolkenstein, Corvara, Abtei, Wengen, St. Martin in Thurn und Enneberg sowie in den Fraktionen Überwasser, Runggaditsch und Pufels der Gemeinde Kastelruth werden die Personalausweise in italienischer, deutscher und ladinischer Sprache ausgestellt.
- (4) [...]
- (5) [...]
- (6) Im Verkehr mit den Ämtern der öffentlichen Verwaltung mit dem Sitz in der Provinz Bozen kann die ladinischsprachige Person die italienische oder die deutsche Sprache verwenden.

Die angeführte Durchführungsbestimmung hat also in diesem Punkt eine weitgehend zufriedenstellende Regelung für die ladinische Sprachgruppe in Südtirol gebracht. Auf ihrer Grundlage hat die Südtiroler Landesregierung, angesichts mehrerer Varianten des Ladini-

schen in Südtirol und entsprechender Rechtsunsicherheit, mit Beschluss Nr. 210 vom 27. Januar 2003 für die öffentliche Verwaltung eine einheitliche Vorgehensweise festgelegt.<sup>18</sup>

Es bleibt die Tatsache, dass die im angeführten Art. 32 der Durchführungsbestimmung von 1988 genannten Rechte keine (solide) Verankerung im Statut, und somit auf Verfassungsebene, haben.

Aus Gründen der Gleichbehandlung sollten die genannten Rechte in das Statut aufgenommen und auf die Trentiner Ladinier ausgeweitet werden.

## **2.12 Die zu Zwecken der Fürsorge sowie zu sozialen und kulturellen Zwecken bestimmten Haushaltsmittel der Provinzen**

Im kulturellen Bereich ist die programmatische Bestimmung von Art. 102(1) für die ladinische Sprachgruppe maßgeblich. Diese spricht der genannten Bevölkerung das Recht auf Förderung ihrer Initiativen und ihrer Tätigkeit auf dem Gebiet der Kultur, der Presse und der Freizeitgestaltung zu, sowie das Recht auf Wahrung ihrer Ortsnamen und Traditionen.

Die Bestimmung unterscheidet nicht zwischen ladinischer Bevölkerung Südtirols und jener des Trentino. Wenn es jedoch darum geht, das in Art. 102 vorgesehene Recht umzusetzen, werden die Ladinier im Trentino nicht berücksichtigt.

Ein diesbezügliches Beispiel findet sich in Art. 15(2): lediglich „die Provinz Bozen setzt die im Haushalt zu Zwecken der Fürsorge sowie zu sozialen und kulturellen Zwecken bestimmten eigenen Mittel im direkten Verhältnis zur Stärke und mit Bezug auf das Ausmaß des Bedarfes einer jeden Sprachgruppe ein.“

Die Bestimmung von Art. 15(2) sichert einen wirksamen Schutz beider Minderheiten Südtirols, weil der Proporz nicht als absoluter Maßstab angewendet wird, sondern auch auf „das Ausmaß des Bedarfes einer jeden Sprachgruppe“ Bezug genommen wird. Dadurch wird eine substantielle Gleichbehandlung der zwei Minderheiten sichergestellt.

Ein weiteres Beispiel dafür, dass Art. 102 für die Ladinier im Trentino lediglich programmatischen Charakter hat, findet sich in Art. 81(1), wo es wörtlich heißt: „Um den Erfordernissen der Zweisprachigkeit gerecht zu werden, kann die Provinz Bozen den Gemeinden einen Ergänzungsbeitrag zuweisen.“ Diese Bestimmung ignoriert die Erfordernisse der Zweisprachigkeit der ladinischen Gemeinden des Trentino, welche z. B. eine zweisprachige

<sup>18</sup> Mit genanntem Beschluss wurde folgendes festgelegt: „Das vereinheitlichte Gadertaler Ladinisch und das Grödner Ladinisch sind die offiziellen Formen des Ladinischen in der Provinz Bozen. Die Gemeindeämter, die Kindergärten und Schulen aller Stufen und Arten sowie die örtlichen Ämter der Landesverwaltung in den ladinischen Tälern der Provinz Bozen gebrauchen in den öffentlichen Akten und Verlautbarungen die jeweilige ladinische Talschaftssprache neben dem Deutschen und Italienischen, wo dies vorgesehen. Die zentralen Ämter der Landesverwaltung, welche ausschließlich oder vorwiegend für die ladinische Bevölkerung zuständig sind, verwenden in den öffentlichen Akten und Verlautbarungen, wo vorgesehen, neben Deutsch und Italienisch alternierend das Gadertalisch-Ladinisch oder das Grödner-Ladinisch. Die normativen Texte, die die ladinischen Täler der Provinz Bozen betreffen, werden alternierend in einem der beiden Talschaftsidiome Gadertaler Ladinisch oder Grödner Ladinisch verfasst oder übersetzt. Auf eine gleichmäßige Präsenz der beiden Idiome muss geachtet werden. Die Normierung der beiden ladinischen Idiome der Provinz Bozen obliegt dem Ladinischen Kulturinstitut „Micurà de Rü“ in St. Martin in Thurn.“

Toponomastik verwenden können. Art. 81(1) übersieht des Weiteren, dass die ladinischen Gemeinden Südtirols Erfordernisse der Dreisprachigkeit haben (zum Beispiel, dreisprachige Ortsnamengebung, Verwendung von drei Sprachen in den Beziehungen zwischen Bürgern und öffentlicher Verwaltung).

Sei es Art. 15/2 als auch Art. 81(1) sollten folglich auf die Provinz Trient ausgedehnt werden.

### 2.13 Die Ortsnamen

Auf diesem Gebiet verfügen die zwei Provinzen über primäre Gesetzgebungsbefugnis, mit der Verpflichtung zur Zweisprachigkeit im Gebiet der Provinz Bozen (Art. 8. Abs. 2). Offenkundig sind mit „Zweisprachigkeit“, trotz der Unbestimmtheit des Begriffs, das Deutsche und das Italienische gemeint. Dies ist unter anderem von Art. 101 ableitbar, wonach in der Provinz Bozen die öffentlichen Verwaltungen gegenüber den deutschsprachigen Bürgern auch die deutschen Ortsnamen verwenden müssen, wenn ein Landesgesetz ihr Vorhandensein festgestellt und die Bezeichnung genehmigt hat, während die ladinische Bevölkerung lediglich Anspruch auf „Wahrung ihrer Ortsnamen“ hat (Art. 102).

Natürlich schließt die Verpflichtung zur Zweisprachigkeit in der Provinz Bozen nicht aus, dass die zwei Provinzen für die ladinischen Gemeinden in Südtirol eine dreisprachige bzw. für jene im Trentino eine zweisprachige Regelung vorsehen. Auch so wäre die Verpflichtung zur Zweisprachigkeit in Südtirol gewahrt.

Es bleibt indes auch hier festzuhalten, dass im Statut eine entsprechende Absicherung für die Ladinier fehlt.

Die Ungereimtheit könnte ausgeräumt werden, indem im Statut für Südtirol die Verpflichtung zur Dreisprachigkeit und für das Trentino jene zur Zweisprachigkeit vorgesehen wird.

Es hat sich gezeigt, dass die Umsetzung der gegenständlichen Zuständigkeit, die aus naheliegenden Gründen einvernehmlich zwischen den Sprachgruppen erfolgen sollte, eines der brenzlichsten Kapitel der Autonomie ist, denn in Südtirol ist es bis heute nicht gelungen, ein entsprechendes Landesgesetz zu erlassen.

### 2.14 Die Schule

Die Schule hat eine entscheidende Bedeutung für die Wahrung und Entwicklung einer Kultur. In ihr wird unter anderem das kulturelle Bewusstsein der künftigen Generationen gefördert.

Für die Ladinier stellt das Erlernen von Fremdsprachen, insbesondere des Deutschen und des Italienischen, seit jeher ein Anliegen von vitaler Bedeutung dar, da sich ihr Siedlungsgebiet zwischen den zwei entsprechenden Kulturräumen einfügt.

Auch heute müssen die ladinischen Schulen im Wesentlichen einer doppelten Anforderung entsprechen: Erhalt und Entwicklung der ladinischen Sprache auf der einen Seite, Vermittlung von (mindestens zwei) Fremdsprachen auf der anderen Seite. Die Mehrsprachigkeit bildet somit einen der zentralen Aufträge der ladinischen Schule.

Im ersten ASt war die folgende einzige und karge Bestimmung zu den Schulen in den ladinischen Ortschaften enthalten (Art. 87): „È garantito l'insegnamento del ladino nelle scuole elementari delle località ove esso è parlato“.

Das vom zweiten ASt für die genannten Schulen entworfene Modell findet sich in Art. 19, welcher aber lediglich auf Südtirol anwendbar ist:

Die ladinische Sprache wird in den Kindergärten verwendet und in den Grundschulen der ladinischen Ortschaften gelehrt. Dort dient diese Sprache auch als Unterrichtssprache in den Schulen jeder Art und jeden Grades. In diesen Schulen wird der Unterricht auf der Grundlage gleicher Stundenzahl und gleichen Enderfolges in Italienisch und in Deutsch erteilt.<sup>19</sup>

Auf Ebene der Durchführungsbestimmungen wurde in der Folge festgelegt, dass das Ladinische auch in den Mittel- und Oberschulen gelehrt wird. Dies ist somit auf Verfassungsebene nicht abgedeckt.

Das Statut sichert auch eine organisatorische Selbständigkeit der ladinischen Schulen in Südtirol (Art. 19, Abs. 6):

Für die Verwaltung der im zweiten Absatz dieses Artikels genannten Schulen ernennt das Ministerium für den öffentlichen Unterricht einen Schulamtsleiter aus einem Dreivorschlag der Vertreter der ladinischen Sprachgruppe im Landesschulrat.

Für die Provinz Trient wurde mit der Reform von 2001 die Bestimmung von Art. 102, Abs. 2, eingefügt:

In den Schulen jener Gemeinden der Provinz Trient, in denen das Ladinische, das Fersentalerische oder das Zimbrische gesprochen wird, wird der Unterricht der ladinischen bzw. der deutschen Sprache und Kultur gewährleistet.

Es wurde somit nicht an die Verwendung des Ladinischen in den Kindergärten und als Unterrichtssprache gedacht.

Was den Unterricht der ladinischen Sprache anbelangt, ist die Trentiner Regelung allerdings weiterreichend: hier wird der Unterricht des Ladinischen nicht nur in den Grundschulen sichergestellt.

Was für das Trentino fehlt, ist indes eine verfassungsrechtlich abgesicherte organisatorische Selbständigkeit für die ladinischen Schulen.

### 3. Abschließende Betrachtungen

Das zweite ASt hat, trotz einiger Defizite, die Rahmenbedingungen für einen wirtschaftlichen und kulturellen Aufschwung auch zugunsten der Ladiner in der Region Trentino-Südtirol geschaffen.

Nach der Reform von 1971/1972 ist aus ladinischer Sicht unter anderem die Streitbeilegungserklärung von 1992 von besonderer Bedeutung. Diese bewirkte nämlich die internati-

<sup>19</sup> „Das paritätische Schulmodell ist geprägt von einem sprachlich-kulturellen Gleichgewicht zwischen der deutschen und italienischen Unterrichtssprache und dem Einsatz zum Erhalt und zur Entwicklung der ladinischen Sprache und Kultur“ (Webseite der Autonomen Provinz Bozen).

onale Verankerung der Südtiroler Autonomie zum Stand 1992. Wenn also bis zu diesem Jahr eine internationale Verankerung des Schutzes der ladinischen Minderheit fehlte, wurde diese mit dem Notenwechsel, welcher die Streitbeilegung besiegelte, hergestellt; mit der entscheidenden Folge, dass auch der Schutz der Ladinier nicht als bloße innerstaatliche Angelegenheit betrachtet werden kann, und einseitigen innerstaatlichen Abänderungen ausgesetzt ist.<sup>20</sup>

Es verbleiben im ASt indes einige „Schönheitsfehler“ aus Sicht der kleinsten und ältesten Volksgruppe, welche oben aufgezeigt wurden.

Die Angleichung des Schutzes der Ladinier an jenen der Deutschen ist nicht nur wünschenswert, sondern aufgrund von geltenden Rechtsgrundsätzen der italienischen Verfassung geschuldet.

Die Rede ist von den Art. 3 (Gleichheitsgrundsatz) und 6 (Minderheitenschutz) der Verfassung.

Es handelt sich um nicht unmittelbar anwendbare Rechtsgrundsätze, was bedeutet, dass der Gesetzgeber verpflichtet ist, dieselben mittels Erlass von durchführenden Bestimmungen auszuführen und umzusetzen.<sup>21</sup>

Art. 6 der Verfassung steht nicht, wie es auf dem ersten Blick erscheinen könnte, im Widerspruch zum Gleichheitsgrundsatz in Art. 3 derselben Verfassung. Der Schutz der Minderheiten stellt vielmehr eine Umsetzung des Gleichheitsgrundsatzes dar, da eine Minderheit nur dann materiell gleich wie die Mehrheit behandelt wird, wenn erstere einen besonderen Schutz genießt.<sup>22</sup> Es kann somit behauptet werden, dass der vom Statut vorgesehene Minderheitenschutz einen Ausdruck des Gleichheitsgrundsatzes darstellt. Gleichzeitig ist das Statut in jenen Punkten, wo unterschiedliche Schutzniveaus zwischen Minderheiten oder innerhalb derselben Minderheit garantiert werden, unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitsgrundsatzes problematisch.<sup>23</sup>

Die zwei angesprochenen Rechtsgrundsätze werden zwar in Art. 2 des Statuts wiedergegeben:

In der Region wird den Bürgern jeder Sprachgruppe Gleichheit der Rechte zuerkannt; die entsprechende ethnische und kulturelle Eigenart wird geschützt.

Die programmatisch proklamierte Gleichheit der Rechte muss aber auch in einem gleich wirksamen Schutz der ethnischen und kulturellen Eigenart zum Ausdruck kommen, was nicht immer zutrifft.

Da der zitierte Art. 2 für die gesamte Region gilt, wird deutlich, dass unter anderem auch das zwischen dem Schutz der Ladinier in Südtirol und jener des Trentino bestehende Gefälle ausgeglichen werden muss.

<sup>20</sup> Vgl. dazu Riz/Happacher 2013, 321–322 sowie Videsott 2017.

<sup>21</sup> In diesem Sinne auch das Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 11.02.1982, Nr. 28, worin dem Art. 6 der Verfassung auch ein gewisses Maß an direkter Anwendbarkeit („immediata operatività“) zuerkannt wird.

<sup>22</sup> Siehe zu diesem Thema Pizzorusso 1975, Art. 6.

<sup>23</sup> Auch Silvius Magnago war der Ansicht, dass zum Beispiel Art. 49 des Statuts (aber nicht nur), Art. 3 der Verfassung verletzt (Interview mit dem Autor).

Als letzte Maßnahme sieht das Paket die Einsetzung einer ständigen Kommission „für die Probleme der Provinz Bozen“ vor:

Die Kommission hat die Aufgabe, die mit dem Schutz der örtlichen Sprachlichen Minderheiten und mit der weiteren kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung der Bevölkerung Südtirols besonders zusammenhängenden Probleme zu prüfen, mit dem Ziel, deren friedliches Zusammenleben auf der Grundlage voller Gleichheit der Rechte und Pflichten sicherzustellen. Im Rahmen dieser Aufgabenbereiche kann die Kommission Vorschläge und Gutachten erstatten.

Bei allfälligen Änderungen des Statuts ist ihr nicht bindendes Gutachten einzuholen.<sup>24</sup> Die Kommission besteht aus sieben Mitgliedern, von denen vier der deutschen, zwei der italienischen und eines der ladinischen Sprachgruppe angehören. Die Vertreter jeder Sprachgruppe können die Einberufung verlangen.

Obwohl die Maßnahme im Paket vorgesehen ist, sollte es bis zur Einsetzung der nach der Nummer der Paketmaßnahme benannten 137er-Kommission bis zum 10. Juli 1997 dauern.

Die Kommission ist bis heute kaum in Erscheinung getreten. Mit ihr verfügt aber auch die ladinische Volksgruppe über ein bis heute nicht eingesetztes Instrument, Vorschläge zur Verbesserung der Autonomie zu artikulieren.

Wie aufgezeigt wurde, ist die „volle Gleichheit der Rechte und Pflichten“, von der das ASt eingangs spricht, zwischen den Volksgruppen in der Region Trentino-Südtirol noch nicht zur Gänze erreicht.

### Bibliographie

- Bonell, Lukas/Winkler, Ivo (2010): Südtirols Autonomie. Bozen: Südtiroler Landesregierung.
- Complojer, Franz (1990a): Disparità di trattamento accusate dai Ladini viventi nella Regione Trentino-Alto Adige con particolare riguardo alle istituzioni legislative della regione e delle due province autonome. In: Ladinia XIV, 305–324.
- Complojer, Franz (1990b): Disparità di trattamento accusate dal gruppo linguistico ladino vivente nella regione Trentino-Alto Adige riguardanti l'amministrazione degli enti locali ed altre posizioni di svantaggio di natura istituzionale. In: Ladinia XIV, 325–348.
- Pizzorusso, Alessandro (1975): Commento all'art. 6. In: Branca, Giuseppe (Hrsg.): Commentario della Costituzione. Bologna/Roma: Zanichelli, 307–308.
- Riz, Roland/Happacher, Esther (2013): Grundzüge des italienischen Verfassungsrechts unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie. Innsbruck: Studia.
- Videsott, Paul (2008): Eine Frage der Gerechtigkeit – die Rückkehr der drei ladinischen Gemeinden zu Südtirol. In: Der Schlern 82/5, 32–45.
- Videsott, Paul (2017): *Minderheit* oder *Minderheiten*? Zu einem nicht unwichtigen Detail der Streitbeilegungserklärung von 1992. In: EJM 10, 337–344.

### Abkürzungsverzeichnis

ASt	Autonomiestatut
Art.	Artikel
D.P.R.	Dekret des Präsidenten der Republik
Ord. Beibl.	Ordentliches Beiblatt zum Gesetzesblatt
VfG	Verfassungsgesetz
VfGH	Verfassungsgerichtshof

<sup>24</sup> Die Kommission wird in Bonell/Winkler 2010, 18 treffend als „Ideenschmiede für die Autonomie“ bezeichnet.



# Die Entwicklung der Südtiroler Autonomie seit der Abgabe der Streitbeilegungserklärung im Jahr 1992

Karl Zeller

## The development of the South Tyrolean autonomy following the declaration of dispute settlement in 1992

**Abstract:** The development of the South Tyrolean autonomy can be summarised in three phases to date. The first phase from 1946 to 1969 was characterised by the implementation of the protective measures agreed upon in the Paris Peace Treaties through the approval of the first Statute of Autonomy, the negotiations on the so-called “South Tyrol package”, as well as the international anchoring of the regulation agreed in the package.

The second phase concerned the implementation of the 137 measures of the South Tyrol package, namely the approval of the second Statute of Autonomy by the Italian parliament in 1971 and the enactment of the ordinary laws and implementing regulations.

Following the declaration of dispute settlement in front of the United Nations by the Austrian government in 1992, the third phase was characterised by the so-called dynamic autonomy, during which a series of further measures of expansion and an extension of the autonomous competencies took place from 1993 onwards.

This article discusses the expansion of autonomy that took place during the third phase and shows that the process is never something static but must always be adapted to the changing circumstances. Accordingly, the second Statute of Autonomy has undergone several adaptations.

**Keywords:** Expansion of the South Tyrolean autonomy, implementing regulations, transfer of competencies, Commission of Twelve, Commission of Six.

## 1. Einleitung

Die bisherige Entwicklung der Südtiroler Autonomie lässt sich in drei Phasen zusammenfassen: In der ersten Phase von 1946 bis 1969 ging es um die Umsetzung der im Pariser Vertrag (auch Gruber-De Gasperi-Abkommen genannt) vereinbarten Schutzbestimmungen um die Genehmigung des ersten Autonomiestatuts (ASt) von 1948<sup>1</sup>, um die Auseinandersetzungen zwischen Rom, Bozen und Wien, die Befassung der Vereinten Nationen durch die österreichische Regierung und die Verhandlungen über das sog. Südtirol-Paket und den Operationskalender sowie um die internationale Verankerung der im Paket vereinbarten Regelung.<sup>2</sup>

Die zweite Phase hatte die Umsetzung der 137 Maßnahmen des Südtirol-Pakets zum Gegenstand und zwar die Genehmigung des zweiten Autonomiestatuts durch das italienische Parlament im Jahr 1971<sup>3</sup> (VerfG Nr. 1/1971) sowie den Erlass der ordentlichen Gesetze und Durchführungsbestimmungen und endete mit der Abgabe der Streitbeilegungserklärung durch Österreich im Jahr 1992.<sup>4</sup>

Die dritte Phase bezeichnet die sog. dynamische Autonomie, in der ab 1993 eine Reihe von weiteren Maßnahmen des Ausbaus und der Erweiterung der Landeskompetenzen erfolgte, wobei aber auch Urteile des Verfassungsgerichtshofs ergangen sind, die die Landesautonomie eingeschränkt haben.

Die folgende Abhandlung hat die letztgenannte dritte Phase zum Gegenstand, also die Entwicklung der Südtirol-Autonomie seit der Abgabe der Streitbeilegungserklärung und der Beendigung des Streits vor den Vereinten Nationen im Jahr 1992. Der in dieser Zeit erfolgte Ausbau der Autonomie zeigt, dass diese nie etwas Statisches ist, sondern immer an die sich jeweils ändernden Gegebenheiten angepasst werden muss. Dem entsprechend hat auch das zweite Autonomiestatut mehrere Anpassungen erfahren.

## 2. Die bei Abgabe der Streitbeilegungserklärung im Jahr 1992 noch offenen Punkte. Die „Blankoschecks“ für Staatsliegenschaften und Energie

Als Voraussetzung für die Abgabe der Streitbeilegungserklärung hatte die Südtiroler Volkspartei (SVP)<sup>5</sup> im Jahr 1988 die Setzung einer Reihe von Maßnahmen gefordert, wovon einige als „echte“ Bedingungen (im Sinne einer *conditio sine qua non* für die Zustimmung), andere als „unechte“ Bedingungen definiert wurden.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Verfassungsgesetz (VerfG) Nr. 5 v. 26.02.1948.

<sup>2</sup> Zeller 1989, 13–33.

<sup>3</sup> VerfG Nr. 1 v. 10.11.1971.

<sup>4</sup> Zeller 1992, 49–69.

<sup>5</sup> Seit 1945 wird die SVP von der österreichischen Bundesregierung als Vertreterin der Mehrheit der deutsch- und ladinischsprachigen Volksgruppe in Südtirol angesehen, die legitimiert ist, deren Interessen zu vertreten.

<sup>6</sup> Zeller 1990, 632.

Einige wichtige Punkte konnten bereits vor Abgabe der Streitbeilegungserklärung im Jahr 1992 gelöst werden, wobei mit der sog. Omnibus-Durchführungsbestimmung<sup>7</sup> versucht wurde, durch restriktive Urteile des VerfGH ausgehöhlte Kompetenzen (wie z. B. Jagd) wieder herzustellen.<sup>8</sup>

Die wichtigsten Maßnahmen, die zum Zeitpunkt der Abgabe der Streitbeilegungserklärung als noch offen angesehen wurden, waren jene über die Wiederherstellung der autonomen Befugnisse im Bereich der großen Wasserableitungen für die Stromerzeugung sowie über die unentgeltliche Übertragung von Staatsliegenschaften, die nach 1948 nicht mehr für die institutionellen Aufgaben des Staates genutzt wurden.<sup>9</sup> Im Rahmen der Debatte der SVP-Landesversammlung vom 23.11.1991 hatte der damalige Parteiobmann und Senator Roland Riz die Erfüllung dieser beiden Punkte angekündigt, allerdings nicht vor, sondern nach Abgabe der Streitbeilegungserklärung. Diese Ankündigung und der Hinweis auf entsprechende Zusagen des damaligen Ministerpräsidenten Giulio Andreotti haben maßgeblich dazu beigetragen, dass die Mehrheit der Delegierten ihre Zustimmung zum Kurs von Roland Riz erteilt hat.<sup>10</sup>

Die italienische Seite ging davon aus, dass mit Abgabe der Streitbeilegungserklärung 1992 keine weiteren Forderungen der Südtiroler zu erfüllen waren, Italien also nun frei sei (nicht umsonst wird diese im Italienischen als *quietanza liberatoria* bezeichnet). Es war jedoch klar, dass eine Autonomie nie etwas Statisches ist, sondern immer an die sich jeweils ändernden Gegebenheiten angepasst werden muss. Als Instrumente dafür waren die paritätischen Kommissionen laut Art. 107 und 108 ASt und die sog. 137er-Kommission vorgesehen.

### 3. Die 12er- und 6er-Kommission und die Bedeutung der Durchführungsbestimmungen

Das erste Autonomiestatut von 1948 sah, im Unterschied zu den Sonderregionen Sizilien und Sardinien<sup>11</sup>, keine paritätische Kommission für die Ausarbeitung von Durchführungsbestimmungen vor. Art. 95 bestimmte lediglich, dass die Durchführungsbestimmungen mit gesetzesvertretendem Dekret von der Regierung erlassen werden.

In der Paketmaßnahme 70 war eine Änderung des ersten Autonomiestatuts vorgesehen, laut der forthin für die Ausarbeitung von Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut eine Kommission von 12 Mitgliedern<sup>12</sup> eingesetzt wird, wovon 6 vom Staat und

<sup>7</sup> Gesetzesvertretendes Dekret (GvD) Nr. 267 v. 16.03.1992.

<sup>8</sup> Siehe dazu Zeller 1992, 61–63.

<sup>9</sup> Nach mehreren Urteilen des Kassationsgerichts (Vereinigte Sektionen Urt. Nr. 12189 v. 15.11.1991) sollten einige bereits auf die Provinz Bozen übertragene Liegenschaften (z. B. Wohnungen, ehemaliges Munitionsdepot in Marling) wieder auf den Staat zurückübertragen werden.

<sup>10</sup> Zeller 1992, 49–52.

<sup>11</sup> Sizilien: königliches Dekret Nr. 455 vom 15.05.1945, Art. 43; Sardinien: VerfG Nr. 3 v. 26.02.1948, Art. 56. Im Jahr 1948 gab es neben Trentino-Südtirol weitere 3 Sonderregionen (Sizilien, Sardinien und Aosta), 1963 kam noch Friaul-Julisch Venetien hinzu. Die paritätische Kommission für die Region Aosta wurde erst mit VerfG Nr. 3 v. 23.09.1993 vorgesehen, indem der Art. 48/*bis* in das betreffende Autonomiestatut eingefügt wurde.

<sup>12</sup> Soweit im Beitrag die männliche Form verwendet wird, ist sie als geschlechtsneutral zu verstehen.

je 2 von den beiden Landtagen von Bozen und Trient sowie vom Regionalrat zu ernennen sind. Im Rahmen dieser paritätischen 12er-Kommission war eine Sonderkommission aus 6 Mitgliedern für die Durchführungsbestimmungen vorgesehen, die nur die Autonome Provinz Bozen betrafen (z. B. Proporz und Zweisprachigkeit, geschlossene Höfe, Schule).

Diese Bestimmung wurde mit VerfG Nr. 1 vom 10. November 1971 umgesetzt und im Einheitstext, genehmigt mit Dekret des Präsidenten der Republik (DPR) Nr. 670 vom 31. August 1972 in den Art. 107 und 108 verankert.

Seit 1972 wurde jedoch nie eine Norm erlassen, die die Modalitäten der Wahl des Präsidenten, die Rolle und die Befugnisse des Präsidenten und der einzelnen Mitglieder, die Bestimmung der restlichen zwei Staatsvertreter in der 6er-Kommission (ein Vertreter des Staates muss ja das Mitglied sein, das der deutschen Sprachgruppe angehört) sowie die Aufgaben und Arbeitsweise der Kommissionen genauer bestimmen würde.

Einige Punkte wurden in der Folge durch Urteile des Verfassungsgerichtshofs geklärt, andere wurden nie ausjudiziert, sondern über eine langjährige im Wesentlichen gleichbleibende Praxis gelöst.

Laut Art. 107 Abs. 1 ASt werden Durchführungsbestimmungen „nach Einholen der Stellungnahme“ der jeweils zuständigen paritätischen Kommission erlassen. Aus dieser Formulierung könnte geschlossen werden, dass die Regierung den Vorschlag für eine Durchführungsbestimmung ausarbeitet und vor der definitiven Genehmigung durch den Ministerrat das Gutachten der 12er- oder 6er-Kommission einholen muss.

Der VerfGH hat in mehreren Urteilen klargestellt, dass es sich hier um ein obligatorisch einzuholendes, aber nicht verbindliches Gutachten handelt: Der Ministerrat kann also nicht einen Text beschließen, zu dem die paritätische Kommission nicht zur Stellungnahme eingeladen wurde. Es ist außerdem nicht zulässig, den Text, zu dem die Kommission ihr Gutachten abgegeben hat, nachträglich substanziell zu verändern. Rein formale Anpassungen sind zulässig. Die Regierung kann hingegen, auch wenn die paritätische Kommission ein negatives Gutachten zu einem Entwurf einer Durchführungsbestimmung abgegeben hat, diese dennoch beschließen und in Kraft setzen.<sup>13</sup> Eine solche Vorgangsweise würde aber wohl eine Verletzung des Konsensprinzips darstellen, dessen Einhaltung von der italienischen Regierung bei Abgabe der Streitbeilegungserklärung zugesagt wurde.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> VerfGH, Urt. Nr. 95 v. 24.03.1994: Dieses Gericht hat mit Urteil Nr.37 von 1989, das von der Rekursstellerin zitiert wird, bereits präzisiert, dass die paritätische Kommission für die Durchführungsbestimmungen laut Art 107 des Sonderstatuts, wenngleich sie nur befugt ist ein verpflichtendes aber nicht bindendes Gutachten abzugeben, „in die Lage versetzt werden muss, die Entwürfe für gesetzvertretende Dekrete zu prüfen und zu begutachten, die die Regierung am Ende der vorbereitenden Arbeiten definitiv genehmigt um die Bestimmungen des Autonomiestatuts umzusetzen. Wenngleich die Regierung nach dem Gutachten der Kommission formale Änderungen am Text der Dekrete vornehmen kann, schließt die Beachtung dieser Notwendigkeit aus, dass diese nach Abgabe des Gutachtens der Kommission Änderungen oder Zusätze anbringen kann, die den substantiellen Inhalt der Regelung modifiziert, über die die Kommission bereits ihr Gutachten abgegeben hat, dies umso mehr wenn die besagten Änderungen sich auf die Verteilung der Kompetenzen zwischen Staat und den Autonomen auswirken“.

<sup>14</sup> Zeller 1992, Dokument II, 86; Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, X Legislatura, Seduta del 30.01.1992, 94747.

Seit 1972 ist es jedenfalls nie geschehen, dass die Regierung eine Durchführungsbestimmung gegen den Willen der Mehrheit der paritätischen Kommission genehmigt hat. Selbst auf dem Höhepunkt von politischen Krisensituationen zwischen Bozen und Rom, wie z. B. im Jahr 2001 als die Regierung Berlusconi II auf Druck von drei Ministern, nämlich Gianfranco Fini, Enrico La Loggia und Franco Frattini, die Bestimmungen zur Volkszählung einseitig abändern wollte, hat sich die Regierung nicht über die 6er-Kommission hinweggesetzt. In der Kommission hatte sich eine Patt-Situation ergeben, nachdem das vom Staat ernannte deutschsprachige Mitglied Manfred Girtler angekündigt hatte, mit den beiden lokalen Vertretern der deutschen Sprachgruppe zu stimmen. Nach dem vergeblichen Versuch, eine Mehrheit in der Kommission herbeizuführen, einigte man sich schließlich in der 6er-Kommission auf einen Kompromisstext, der zwar 2002 von der Regierung genehmigt wurde, aber kurz darauf mit einer neuen praktikableren Lösung ersetzt wurde.<sup>15</sup>

Dieser „Probegalopp“, um – wie von den Mitte-Rechts-Parteien im Wahlkampf zu den Parlamentswahlen 2001 versprochen – das Konsensprinzip zu brechen und die Stärke des Staates zu demonstrieren, ist also gescheitert. Ein weiterer Anlauf wurde anlässlich der Verfassungsreform 2004/2005 unternommen, als die Regierung Berlusconi eine „Schutzklausel“ zugunsten der „italienischen Minderheit“ in das Autonomiestatut einbauen wollte. Aufgrund der Intervention Österreichs und der darauffolgenden *moral suasion* von Staatspräsident Carlo Azeglio Ciampi ist auch dieser Versuch ohne konkretes Ergebnis geblieben. In den folgenden Jahren wurden keine weiteren ernsthaften Bestrebungen mehr unternommen, Änderungen am Autonomiestatut gegen den Willen der Provinz Bozen vorzunehmen oder Durchführungsbestimmungen zu beschließen, die nicht die Zustimmung der paritätischen Kommission erhalten hatten.

Auch ein weiterer Punkt wurde vom VerfGH geklärt, nämlich dass der Präsident der 12er-Kommission nicht einseitig von der Regierung benannt werden darf, sondern entweder von den Kommissionsmitgliedern gewählt oder im Einvernehmen zwischen Regierung, autonomen Provinzen oder Region bestimmt werden muss.<sup>16</sup>

In der Praxis hat sich jedenfalls gezeigt, dass die Regierung – von wenigen Ausnahmen abgesehen<sup>17</sup> – nie Vorschläge für neue oder die Änderung bestehender Durchführungsbestimmungen vorgelegt hat. Es waren umgekehrt die paritätischen Kommissionen selbst, die die Vorschläge ausgearbeitet und den Ministerien zur Begutachtung übermittelt haben. Der Impuls kommt in der Regel von den Landesämtern, wobei die Landeshauptleute dem Präsidenten der jeweiligen Kommission den Vorschlag zuleiten. Daraufhin behandeln die paritätischen Kommissionen den Text und versuchen, möglichst zu einer Konsenslösung zu kommen. In einem ersten Moment wird aber noch nicht formell abgestimmt, da der Entwurf zuvor den jeweils zuständigen Ministerien zur Stellungnahme übermittelt wird (*diramazjone*). Diese antworten häufig erst nach mehreren Monaten und nach mehrfachem Drängen des Sekretariats oder des Präsidenten der zuständigen Kommission. Die Gutach-

<sup>15</sup> GvD Nr. 11/2002, ersetzt mit GvD Nr. 99/2005.

<sup>16</sup> VerfGH, Urt. Nr. 109 v. 06.04.1995.

<sup>17</sup> Eine Ausnahme bildet z. B. die Änderung der Stellenpläne für die staatlichen Verwaltungen in Südtirol.

ten und Stellungnahmen der Ministerien sind in der Regel negativ und zwar aus dem einfachen Grund, weil Durchführungsbestimmungen von ihrer Natur her Sonderregelungen, also Abweichungen von den allgemeinen Normen darstellen, während Ministerien eine einheitliche Regelung auf dem gesamten Staatsgebiet bevorzugen.

Die Haupttätigkeit der Mitglieder der paritätischen Kommissionen, vor allem des Präsidenten, besteht also darin, im Wege von Vorsprachen und politischen Verhandlungen ein positives Gutachten aller betroffenen Ministerien zu erhalten. Alle Durchführungsbestimmungen benötigen nämlich, um auf die Tagesordnung des Ministerrats gesetzt zu werden, die Zustimmung des *preconsiglio*, eines Gremiums, das aus Vertretern aller sachzuständigen Ministerien gebildet wird und das 1 bis 2 Tage vor dem Ministerrat tagt. Es genügt also, dass ein Ministerium nicht einverstanden ist, um die Behandlung im Ministerrat zu blockieren.

Die Arbeitsweise in den paritätischen Kommissionen und auch deren Bedeutung hat sich im Zeitablauf grundlegend geändert.

In der ersten Phase von 1972 bis 1992 zeichneten sich die paritätischen Kommissionen durch eine große personelle Kontinuität aus (der Präsident war 20 Jahre lang Alcide Berloff). Auch waren die Staatsvertreter nicht in der Region gewählte Politiker, sondern hohe Funktionäre oder Richter (Staatsräte), die – bevor sie ihre Position in der paritätischen Kommission definierten – Rücksprache mit den jeweilig betroffenen Ministerien führten. Daher war es direkt in der Kommission möglich, den Kompromiss zwischen staatlichen und lokalen Interessen herbeizuführen. Die lokalen Vertreter hatten ja ihren „Widerpart“ in der Kommission selbst, da die Staatsvertreter nicht ihre eigene politische Position vertraten, sondern jene des Staates. Sobald Präsident Berloff<sup>18</sup> also die Ministerien überzeugt hatte, konnte die paritätische Kommission den Text genehmigen und die formelle Abstimmung im Ministerrat war nur mehr eine Formsache.

Diese Situation änderte sich mit der Einführung des Mehrheitswahlrechts *Mattarellum*<sup>19</sup> im Jahr 1993. Anstelle der hohen Funktionäre wurden als Staatsvertreter nun vermehrt lokal gewählte Politiker bestimmt. Durch diese neue Art der Besetzung wurde die Kommission als Ort der Konsensfindung aber letztlich entwertet. Die „neuen“ Staatsvertreter stimmen in der Praxis nach ihren eigenen Ideen oder Parteivorgaben und nicht nach der Orientierung der Ministerien ab und scheuen sich zudem häufig, um nicht als „Antiautonomisten“ zu gelten, gegen die Erweiterung der autonomen Befugnisse zu stimmen, auch wenn die Gutachten der Ministerien negativ ausgefallen sind. Letztlich fungieren die Staatsvertreter nicht mehr als Gegenpart zu den Lokalvertretern. Dies führt dazu, dass der Präsident oder einzelne interessierte Mitglieder der paritätischen Kommission in Absprache mit den jeweiligen Landeshauptleuten Separatverhandlungen mit den Ministerien führen, um zu einem Konsens zu gelangen. Die Tätigkeit der paritätischen Kommission bei technischen Materien (wie neuen Verwaltungskompetenzen) beschränkt sich häufig darauf, einen an anderer Stelle gefundenen Kompromiss abzusegnen. Eine Ausnahme gilt nur in den relativ seltenen

<sup>18</sup> Alcide Berloff (\*1922 in Sardinien bei Trient; †2011 in Bozen), Südtiroler Exponent der *Democrazia Cristiana*, langjähriger Parlamentarier und Präsident der 12er- und der 6er-Kommission.

<sup>19</sup> Benannt nach dem Berichterstatter und späteren Staatspräsidenten Sergio Mattarella.

Fällen, wo es um politisch brisante Themen, wie z. B. die Ortsnamengebung geht. In diesen Situationen ist die Konsensfindung auch in der Kommission häufig nicht einfach und der Erlass der Durchführungsbestimmung wird komplizierter, da neben dem „normalen“ Widerstand der Ministerien auch jener einiger Mitglieder der Kommission zu überwinden ist.

Diese „Verpolitisierung“ der Kommission auch auf Seiten des Staates (die Vertreter der Provinzen und der Region waren traditionell immer politisch gewählte Mandatare) hat auch dazu geführt, dass Diskussionen darüber entstanden sind, wer berechtigt ist, Themen auf die Tagesordnung setzen zu lassen. Auf Vorschlag des damaligen Präsidenten der 12-er-Kommission, Lorenzo Dellai wurde 2015 beschlossen, dass nur solche Themen behandelt werden können, die entweder von der Regierung in Rom oder von Landesregierungen oder der Regionalregierung stammen oder wozu diese die Einwilligung geben. Diese Entscheidung gründet auf der Natur der paritätischen Kommission, wo – anders als im Landtag oder Parlament – das einzelne Mitglied nicht die Aufgabe hat, sich selbst zu vertreten, sondern die Institution, die es entsandt hat.

Eine Besonderheit gilt für die Vertreter der Provinz Trient: Während in der Regel beide Vertreter des Südtiroler Landtages und des Regionalrates von der jeweils regierenden Mehrheit bestimmt werden, entsendet der Landtag von Trient immer auch einen Vertreter der politischen Minderheit.<sup>20</sup> Dies hat in einigen Fällen zu problematischen Situationen in Bezug auf das paritätische Prinzip geführt, als nämlich die politische Ausrichtung der Regierung in Rom in diametralem Gegensatz zu jener auf lokaler Ebene stand. Der Vertreter der Opposition des Trentiner Landtages muss sich ja nicht unbedingt an den Willen der politischen Mehrheit in der Autonomen Provinz Trient halten, sondern kann auch mit den Vertretern des Staates stimmen, womit es in der 12er-Kommission zu einer sieben zu fünf-Mehrheit zugunsten des Staates kommt.

Zu erwähnen ist, dass mit VerfG Nr.1/2017 der Zugang der ladinischen Sprachgruppe zur paritätischen Kommission erleichtert wurde, indem nun auch der Südtiroler Landtag einen Ladiner ernennen kann.<sup>21</sup>

Ab 2001 wurde zudem die Präsidentschaft der beiden Kommissionen aufgeteilt. Von 1972 bis Ende der 1990er-Jahre war es üblich, dass der Präsident der 12er-Kommission gleichzeitig auch als Präsident der 6er-Kommission fungierte. Seit 2001 wird die Präsidentschaft in der Regel getrennt, zu einer Personalunion kam es nur mehr selten. Diese Aufteilung führt natürlich zu einem höheren Koordinationsaufwand, da die Termine der beiden Kommissionen aufeinander abgestimmt werden müssen. In der Regel finden die Sitzungen der 6er-Kommission im Anschluss an jene der 12er-Kommission statt, aber bei Notwendigkeit kommt es auch zu eigenen Sitzungen der 6er-Kommission, die mitunter auch in Bozen stattfinden, in der Regel am Sitz des Regierungskommissars. Die 12er-Kommission tagt – von sehr seltenen Ausnahmen abgesehen – immer in Rom.

Eine weitere Regel, die sich in der Praxis herausgebildet hat, ist jene, dass die sechs Vertreter von Region und autonomen Provinzen am Anfang der Legislaturperiode des Re-

<sup>20</sup> Art. 135–137 der Geschäftsordnung des Landtags von Trient.

<sup>21</sup> Zeller 2018, 497–499.

gional- bzw. Landtags bestimmt werden und für fünf Jahre im Amt bleiben. Die sechs Vertreter des Staates werden hingegen bei jeder Regierungsbildung neu bestimmt. Auch eine Bestätigung der von der vorherigen Regierung bestimmten Mitglieder ist möglich. Bevor die neue Regierung jedoch nicht ihre Vertreter bestimmt oder bestätigt hat, werden die Arbeiten in den paritätischen Kommissionen jedenfalls eingestellt. Es ist Usus, dass in der ersten Sitzung der 12er-Kommission der Regionenminister anwesend ist und den Vorsitz führt.

Da der Einfluss der römischen Ministerialbürokratie im Verfahren zur Genehmigung von Durchführungsbestimmungen größer ist (positives Gutachten der Ministerien notwendig), ist es häufig einfacher, im Parlament ein Gesetz durchzusetzen und erst danach die entsprechende Durchführungsbestimmung. Sofern der Gesetzgeber, also das Parlament, entschieden hat, wird dies von den römischen Ministerialbeamten akzeptiert und die Durchführungsbestimmung wird ohne größeren Widerstand positiv begutachtet. Diese Vorgangsweise, also praktisch mit einem ordentlichen Gesetz die bestehenden Durchführungsbestimmungen zu ändern oder bestimmte Bereiche der Autonomie neu zu regeln, ist aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht ganz unbedenklich. Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut haben einen höheren Rang in der Rechtsquellenhierarchie als ordentliche Gesetze (Mezzaninrang zwischen Verfassungsgesetz und Akten mit Gesetzeskraft).<sup>22</sup> Da dieser *vulnus* aber kurz danach mit Erlass der Durchführungsbestimmung saniert wird, hat sich diese pragmatische Vorgangsweise als erfolgreicher Schlüssel zum Ausbau der Autonomie erwiesen. Auf diese Weise konnten die Durchführungsbestimmungen für die großen Wasserableitungen,<sup>23</sup> Staatsimmobilien,<sup>24</sup> öffentliche Verträge<sup>25</sup> und Schule<sup>26</sup> durchgesetzt werden.

Der Vorteil einer Durchführungsbestimmung ist der, dass diese nicht durch das Parlament abgeändert werden kann. Sind die Schutzbestimmungen nur in einem ordentlichen Staatsgesetz enthalten, müssten bei jeder Reform (in Italien wird häufig und gern reformiert) die Sonderklauseln neu verhandelt und durchgesetzt werden. Im Vergleich zu ordentlichen Gesetzen haben Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut also eine ungleich höhere Bestandskraft und sichern den einmal erworbenen Bestand an autonomen Kompetenzen für die Zukunft ab. Dazu kommt, dass der VerfGH noch nie eine Durchführungsbestimmung für verfassungswidrig erklärt hat und bisher immer eine große Sensibilität für diese im Einvernehmen zwischen Staat und Sonderautonomie erlassenen Bestimmungen gezeigt hat. Wenn die Durchführungsbestimmungen auch rein formal juristisch (im Unterschied zu den paktierten Gesetzen gemäß Art. 104 ASt) einseitig von der Regierung abgeändert werden könnten (mit Ausnahme jener Bestimmungen, die 1992 an Österreich übergeben wurden), werden diese allgemein als Ausdruck des paktierten Charakters der Sonderautonomie angesehen (Prinzips des Einvernehmens).

<sup>22</sup> Riz/Happacher 2013, 420–421.

<sup>23</sup> GvD Nr.79 v. 16.03.1999 Art. 16 und GvD Nr. 463 v. 11.11.1999.

<sup>24</sup> Gesetz (G) Nr. 662 v. 23.12.1996 Art. 3 Abs. 114, geändert mit G Nr. 30 v. 28.02.1997 und GvD Nr. 405 v. 21.12.1998.

<sup>25</sup> G Nr. 11 v. 28.01.2016 Art. 1 Abs. 6 und GvD Nr. 16 v. 07.09.2017.

<sup>26</sup> G Nr. 107 v. 13.07.2015 Art. 1 Abs. 186–191 und GvD Nr. 18 v. 06.02.2018.



Die paritätischen Kommissionen sind zweifelsohne auch heute noch dazu bestimmt, als „Motor“ der Autonomie zu fungieren.<sup>27</sup> Sie haben aber im Vergleich zur Zeit vor der Abgabe der Streitbeilegungserklärung insofern an Bedeutung eingebüßt, als die Konsenssuche und -findung in der Regel direkt mit den betroffenen Ministerien erfolgt und nicht mehr in der Kommission selbst.

#### 4. Die 137er-Kommission

Unmittelbar nach Beendigung des Streits vor den Vereinten Nationen hat die römische Regierung einige weitere Umsetzungsakte gesetzt, wie die Einsetzung der sogenannten 137er-Kommission am 15. November 1992.<sup>28</sup>

Diese Kommission ist in Maßnahme 137 des Südtirol-Pakets vorgesehen und deren (nicht bindendes) Gutachten muss im Unterschied zur 6er- und 12er-Kommission nur bei Änderung des Autonomiestatut eingeholt werden. Darüber hinaus kann die 137er-Kommission Vorschläge und Gutachten ausarbeiten.<sup>29</sup>

Während der Landtag die sieben Mitglieder regelmäßig zu Beginn einer jeden Legislaturperiode bestimmt hat, ist das Ministerratspräsidium bei der Einsetzung und Namhaftmachung des Sekretärs in den letzten Jahren häufig säumig gewesen. Dies hat wohl auch damit zu tun, dass diese Kommission nie eine relevante Tätigkeit entfaltet hat. Dies ist auch daran ersichtlich, dass bei den letzten Änderungen des Autonomiestatuts (z. B. VerfG Nr.1/2017) nicht einmal mehr das verpflichtend vorgesehene Gutachten eingeholt wurde und dies auch von Südtiroler Seite nicht eingefordert wurde.

Diese in Kapitel VII ASt. als „interne Garantie“ vorgesehene Paketmaßnahme hat also sicher nicht die Wirkungen entfaltet, die ihr 1969 zgedacht worden ist.

Zu dem in Punkt 18 des Operationskalenders vorgesehenen „allfälligen Abschluss eines österreichisch-italienischen Vertrages betreffend die freundschaftliche Zusammenarbeit“<sup>30</sup> ist es nie gekommen. Dies hat seinen Grund wohl darin, dass die Republik Österreich am 1. Januar 1995 der Europäischen Union beigetreten ist und ein Freundschaftsvertrag zwischen zwei EU-Staaten wohl eher ein Kuriosum wäre.

#### 5. Die Legislaturperiode 1992 bis 1994

Die Parlamentswahlen vom 5.–6. April 1992 brachten Verluste für die bisher dominierende Democrazia Cristiana (DC), aber die fünf traditionellen Regierungsparteien (*Partito Socialista Italiano*, *Partito Repubblicano Italiano*, *Partito Liberale Italiano*, *Partito Socialista Democratico Italiano* und DC) behielten eine knappe Mehrheit. Überraschender Wahlsieger war die Lega Nord, die praktisch aus dem Stand auf über acht Prozent der Stimmen kam. Regierungschef wur-

<sup>27</sup> Die in Art. 108 ASt vorgesehene 2-Jahresfrist für die Erlassung der Durchführungsbestimmungen ist laut Verfassungsgericht nur ein Ordnungstermin (Urt. Nr. 160/1985).

<sup>28</sup> Zeller 1992, 76.

<sup>29</sup> Zeller 1989, Anlage Dok. 4.

<sup>30</sup> Zeller 1989, Anlage Dok. 5.

de Giuliano Amato, der aber nur über eine sehr knappe Mehrheit verfügte. Im Gefolge der Mafia-Attentate auf Giovanni Falcone und Paolo Borsellino sowie des *tangentopoli*-Skandals musste Amato 1993 zurücktreten und Carlo Azeglio Ciampi wurde von Staatspräsident Oscar Luigi Scalfaro mit der Regierungsbildung beauftragt. Die Regierung Ciampi sollte die Wirtschaft stabilisieren und ein neues Wahlgesetz vorlegen. Unmittelbar nach Genehmigung des Wahlgesetzes Mattarellum löste der Staatspräsident die Kammern auf und es wurden Neuwahlen angesetzt.

In diesen wirtschaftlich und politisch turbulenten Zeiten und so kurz nach Abgabe der Streitbeilegungserklärung konnte die Autonomie klarerweise keine großen Sprünge nach vorne machen. Erwähnenswert ist die Errichtung einer Sektion des Oberlandesgerichts Trient in Bozen im Jahr 1993.<sup>31</sup> Dies war eine unabdingbare Voraussetzung, damit die Bestimmungen zur Gleichstellung der deutschen Sprache auch in der Berufungsphase angewendet werden konnten. Solange das Berufungsgericht in Trient angesiedelt war, konnten die Verfahren mangels zweisprachiger Richter praktisch nur in italienischer Sprache abgewickelt werden. Damit war auch der Anreiz geringer, für das Verfahren in erster Instanz die deutsche Sprache zu wählen, da bei einer etwaigen Berufung alles übersetzt werden musste. Da zunächst (bis 2005) die Verfahren weiter vor dem Oberlandesschwurgericht in Trient abgewickelt wurden, hat man sich damit beholfen, dass zweisprachige Richter aus Bozen eigens für diese Verfahren abgestellt wurden.

Auch wurde zum Schutz der deutschen Sprachinseln mit der zimbrischen und fersentalerischen Minderheit in der Provinz Trient eine neue Durchführungsbestimmung verabschiedet.<sup>32</sup>

Das neue Wahlrecht für das italienische Parlament (*Mattarellum*) brachte Neuerungen für das Vertretungsrecht der deutsch- und ladinischsprachigen Minderheit mit sich. Die Anzahl der Minderheitenvertreter in Rom ist nämlich wesentlich für die Durchsetzung der Anliegen der deutsch- und ladinischsprachigen Volksgruppen. Je mehr Parlamentarier eine Minderheit hat, umso größer ist die Möglichkeit, bei knappen Mehrheitsverhältnissen Zünglein an der Waage zu sein und ihre Anliegen durchzusetzen.

Vor 1993 wurde nicht nur für die Abgeordnetenkammer, sondern letztlich auch für den Senat nach dem Verhältniswahlrecht gewählt,<sup>33</sup> wobei für die Kandidaten Vorzugsstimmen abgegeben werden konnten. Die SVP war in der Regel mit 2 Senatoren und 3 Kammerabgeordneten im Parlament vertreten.

Mit dem neuen Wahlrecht von 1993 wurde Südtirol für die Abgeordnetenkammer in vier Einerwahlkreise eingeteilt, dazu kamen die vier Einerwahlkreise in der Provinz Trient und zwei Sitze im Regionalwahlkreis Trentino-Südtirol, die nach dem Verhältniswahlrecht vergeben wurden. Insgesamt standen der Region Trentino-Südtirol gemäß ihrem Anteil an

<sup>31</sup> GvD Nr. 166 v. 16.03.1993; mit G Nr. 150 v. 25.07.2005 wurde auch eine Sektion des Oberlandesschwurgerichts in Bozen errichtet.

<sup>32</sup> GvD Nr. 592 v. 16.12.1993.

<sup>33</sup> Es gab zwar Senatswahlkreise, aber für die Direktwahl waren 65% der Stimmen erforderlich, was kaum ein Kandidat erreichte.

der Wahlbevölkerung also zehn Parlamentarier zu. 75% der Kammerabgeordneten wurden in Einerwahlkreisen bestimmt, 25% über das Verhältniswahlrecht

Für den Senat wurden die aufgrund der Paketmaßnahme 111 vorgesehenen drei Einerwahlkreise für Südtirol bestätigt. Analog dazu erhielt auch die Provinz Trient drei Einerwahlkreise. Der siebte von der Verfassung als Mindestvertretung der Region (der Senat wird im Unterschied zur Kammer auf regionaler anstatt auf provinzieller Basis gewählt) vorgesehene Sitz ging an den besten Verlierer in der Region.

## 6. Die Legislaturperiode 1994 bis 1996

Die Parlamentswahlen vom März 1994, die zum ersten Mal nach dem neuen Mehrheitswahlrecht *Mattarellum* erfolgten, endeten mit einem Erfolg der Mitte-Rechts-Parteien (*Forza Italia*, *Lega Nord*, *Centro Cristiano Democratico* und *Alleanza Nazionale*). Während diese über eine klare Mehrheit in der Abgeordnetenversammlung verfügten, besaßen sie im Senat nicht die erforderlichen Stimmen für die absolute Mehrheit.

Die SVP konnte drei der vier Einerwahlkreise in der Kammer und alle drei Einerwahlkreise im Senat für sich entscheiden. Die deutsch- und ladinischsprachigen Minderheiten blieben aber vom Zugang zu den zwei nach dem Verhältniswahlrecht zu wählenden Kammerabgeordneten ausgeschlossen, da das Wahlgesetz eine Hürde von vier Prozent der Stimmen auf Staatsebene vorsah. Der Landtag hat diese Diskriminierung vor dem VerFGH geltend gemacht, der aber darauf verwiesen hat, dass es mehrere Möglichkeiten zur Lösung dieses objektiv bestehenden Problems gebe, die aber ausschließlich vom Parlament bestimmt werden könne.<sup>34</sup>

Silvius Magnago, der sich für eine Protestkandidatur als Spitzenkandidat der SVP für den Verhältniswahlsitz in der Abgeordnetenversammlung zur Verfügung gestellt hatte, legte daraufhin Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EuGHMR) in Straßburg ein. Die Beschwerde wurde aber mit der Begründung abgewiesen, dass die Minderheit von der Vertretung im Parlament nicht ausgeschlossen sei, da sie mehrere Vertreter über die Einerwahlkreise entsendet hat.<sup>35</sup>

Im Wahlkampf in Südtirol hatten *Alleanza Nazionale* und *Forza Italia* angekündigt, dass im Falle eines Wahlsieges eine völlig neue Autonomiepolitik gemacht werde, also keine „Konzessionen“ mehr an die SVP gemacht, sondern nunmehr die Interessen der italienischen „Minderheit“ in den Vordergrund gestellt würden.

Eine Symbolfigur für die bisherige Linie der Autonomiepolitik war Alcide Berloff, seit 1972 Vorsitzender der 12er- und 6er-Kommission. Mit einem Dekret des Ministers der öffentlichen Verwaltung vom 9. August 1994 wurde Berloff, wie zu erwarten war, nicht mehr bestätigt.

<sup>34</sup> VerFGH Urt. Nr. 438 v. 13.–14.12.1993.

<sup>35</sup> EuGHMR Urt. V. 14.04.1996, Silvius Magnago und Südtiroler Volkspartei gegen Italien, Verfahrensnummer 25035/1994.

Zudem wurden nicht nur die sechs neuen Vertreter des Staates bestimmt, sondern auch gleich der Präsident der 12er-Kommission namhaft gemacht. Die sechs von Region und Provinzen entsandten Mitglieder sahen in dieser Vorgangsweise einen Verstoß gegen das paritätische Prinzip und weigerten sich, die Arbeiten unter einem von der Regierung bestimmten Präsidenten aufzunehmen und verlangten, dass die Kommission ihren Präsidenten selbst wählen könne. Die Regierung beharrte auf der Ernennung und die beiden Landtage von Bozen und Trient haben daraufhin einen Zuständigkeitskonflikt beim VerfGH aufgeworfen, der im April 1995 das Dekret von 1994 aufgehoben und festgestellt hat, dass der Präsident entweder von der Kommission selbst gewählt werden oder von Staat, Region und Provinzen im Einvernehmen bestimmt werden muss.<sup>36</sup>

Aufgrund der Patt-Situation in der 12er-Kommission haben der damalige Regionenminister Franco Frattini, die beiden Landeshauptleute Luis Durnwalder und Carlo Andreotti sowie der Präsident der Region Tarcisio Grandi den neuen Präsidenten bestimmt. Mitte des Jahres 1995 konnten somit die Arbeiten der paritätischen Kommissionen aufgenommen werden. Mittlerweile war aber die erste Regierung Berlusconi Ende 1994 wegen des Auszugs der Lega Nord aus der Koalition gestürzt und Lamberto Dini zum Ministerpräsidenten gewählt worden. Wohl auch weil Silvio Berlusconi die Regierung Dini anfänglich unterstützte (Dini sollte ja nur bis zu den vorgezogenen Neuwahlen amtierend), wurden die Staatsvertreter der paritätischen Kommissionen nicht ersetzt. Einige dieser Regierungsvertreter, allen voran Edoardo Mori, ein Richter am Landesgericht Bozen, haben immer wieder Einwände gegen die Fortführung der Tätigkeit der paritätischen Kommissionen erhoben, wobei auf die in Art. 108 ASt vorgesehene Zweijahresfrist für den Erlass der Durchführungsbestimmungen verwiesen wurde. Diese Frist sei längst verstrichen und damit könnten keine Durchführungsbestimmungen mehr von der Regierung erlassen werden. Auch sehe Art. 16 Abs. 3 ASt die Möglichkeit der Delegation von staatlichen Zuständigkeiten nur mit ordentlichem Gesetz vor, nicht mittels Durchführungsbestimmung.

Zum ersten Einwand holte die Regierung beim Staatsrat ein Gutachten ein, das in Bestätigung der Rechtsprechung des VerfGH zum Schluss kam, dass es sich hier nur um einen Ordnungstermin und nicht um einen Verfallstermin handle, womit die paritätischen Kommissionen weiterarbeiten könnten.<sup>37</sup>

Der zweite Einwand wurde mit dem Erlass des Art. 1 Abs. 56 des Gesetzes Nr. 549 vom 28. Dezember 1995 entkräftet, mit dem das Parlament ausdrücklich den Erlass von weiteren Durchführungsbestimmungen ermächtigte, um die im Autonomiestatut vorgesehenen Befugnisse mit neuen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen zu vervollständigen. Die dafür notwendigen finanziellen Ressourcen waren im Einvernehmen mit dem Staat zu bestimmen, wobei aber Einsparungen zugunsten des Staatshaushaltes erzielt werden muss-

<sup>36</sup> VerfGH, Urt. Nr. 109 v. 06.04.1995.

<sup>37</sup> Mit dem Umsetzungsgesetz zur Verfassungsreform von 2001 wurde die Rolle der paritätischen Kommissionen aller Sonderregionen bekräftigt, indem festgelegt wurde, dass diese Vorschläge für Durchführungsbestimmungen zur Übertragung neuer Verwaltungskompetenzen sowie für internationale und EU-Beziehungen ausarbeiten können (G Nr. 131 v. 05.06.2003 Art. 11).

ten. In Art. 1 Abs. 55 des genannten Gesetzes wurde zudem verfügt, dass die ordentliche und außerordentliche Instandhaltung der Staatsstraßen in der Region mit Durchführungsbestimmung auf die beiden Provinzen delegiert werden sollte.

Mit diesen Bestimmungen wurde das rechtliche Fundament für die Erweiterung der Autonomie in den folgenden Jahren gelegt. Dies war die Geburtsstunde der „dynamischen Autonomie“, mit der vor allem neue Verwaltungskompetenzen vom Staat auf die beiden Provinzen übertragen werden sollten.

Der Staat versuchte nämlich in diesen Jahren, seine immer mehr ausufernden Ausgaben zu begrenzen und sah sich zudem mit einem weiteren Problem konfrontiert, nämlich der zunehmenden Schwierigkeit, die staatlichen Stellen in Südtirol zu besetzen. Gründe für die mangelnde Attraktivität waren nicht nur Proporz und Zweisprachigkeitspflicht, sondern auch angebotene Bezahlung, die im Vergleich zur immer mehr boomenden Privatwirtschaft nicht konkurrenzfähig war. Der staatlichen Verwaltung in Südtirol fiel es immer schwerer, die Dienstleistungen für die Bürger zu erbringen. Die potenziellen Einsparungen bei der Übertragung von Kompetenzen mit Übernahme eines beachtlichen Anteils der Kosten durch die autonomen Provinzen stellten einen wesentlichen Anreiz für die Ministerien in Rom dar, große Teile der bisher staatlichen Dienste zu delegieren. Die im Wege der Delegation übertragenen Befugnisse stellen wohlgerne keine *eigenen* Kompetenzen der Provinzen dar. Die Delegation könnte theoretisch jederzeit von der Regierung wieder zurückgenommen werden. Andererseits hat eine Delegation den Vorteil, dass nicht die gesamten Kosten des Dienstes von den Provinzen zu übernehmen sind, sondern nur ein im Einvernehmen bestimmter Anteil. Voraussetzung für die erfolgreiche Anwendung dieser Bestimmungen war natürlich, dass die beiden Provinzen über die entsprechenden Finanzmittel verfügten, um die Mehrkosten übernehmen zu können. Das Personal und die Gewerkschaften konnten für den Übergang auf die autonomen Provinzen ja nur dann gewonnen werden, wenn zur effizienteren Erbringung der Dienste auch eine Aufstockung der Stellen und eine bessere Bezahlung in Aussicht gestellt werden konnte.

Als erste Delegationen wurden die Durchführungsbestimmungen für die staatlichen Motorisierungsämter und Arbeitsämter ausgearbeitet, die Ende 1995 von der Regierung in Kraft gesetzt wurden.<sup>38</sup>

Gleichzeitig wurden weitere Durchführungsbestimmungen für die Delegation des unterrichtenden Personals sowie für eine neue Finanzregelung ausgearbeitet. Doch es kam nicht mehr zur Verabschiedung durch den Ministerrat, was wohl auch damit zu tun hatte, dass der zuständige Minister Franco Frattini, der diese Delegationen anfänglich forciert hatte, bei den im Frühjahr 1996 anstehenden Neuwahlen für die Mitte-Rechts-Koalition im Wahlkreis Bozen antreten wollte. Seine Unterstützer in Bozen haben die Ausweitung der Autonomie, gerade im Schulbereich, immer heftig bekämpft.

Im Parlament ist es gelungen, einige autonomiepolitisch wichtige Bestimmungen durchzusetzen. Hervorzuheben ist die Übernahme aller Kosten für den Gesundheitsdienst, also der Verzicht auf Zahlungen aus dem staatlichen Gesundheitsfond. Die Region Aosta und

<sup>38</sup> GvD Nr. 429 und 430 v. 21.09.1995.

die beiden Autonomen Provinzen wurden im Gegenzug von staatlichen Auflagen im Gesundheitsbereich ausgenommen, die hingegen für alle anderen Regionen galten, die Zahlungen aus dem genannten Fond in Anspruch nahmen.<sup>39</sup>

Es konnte zudem durchgesetzt werden, dass die Regionen und autonomen Provinzen bei den Institutionen der Europäischen Union (EU) auf eigene Kosten eigene oder gemeinsame Vertretungen einrichten konnten.<sup>40</sup> Nach der Einrichtung eines gemeinsamen EU-Büros in Brüssel durch die Länder Tirol, Südtirol und Trentino war es zu Polemiken und sogar zu Ermittlungen der Staatsanwaltschaft gegen die Südtiroler Landesregierung gekommen, auch weil die vorher geltende Rechtslage die Auslandsaktivitäten der Regionen sehr restriktiv regelte.

## 7. Die Legislaturperiode 1996 bis 2001

Im Vorfeld der Parlamentswahlen vom Frühjahr 1996 kam es zu einem Zusammentreffen von Vertretern der SVP und der Union Valdotaïne (UV), also jener Minderheiten, die eine parlamentarische Vertretung hatten, und dem damals relativ unbekanntem Spitzenkandidaten der Mitte-Links-Koalition *Ulivo*, Romano Prodi, dem zudem nur Außenseiterchancen gegen Silvio Berlusconi und seinem Mitte-Rechts-Bündnis eingeräumt wurden. Romano Prodi ersuchte um die Unterstützung und sagte den Vertretern der Minderheiten zu, dass er im Falle eines Wahlsiegs innerhalb von 100 Tagen die bereits vorbereiteten Durchführungsbestimmungen zu Schule und Finanzen in Kraft setzen und die Sonderregionen Aosta und Trentino-Südtirol als Experimentierfeld für eine Föderalisierung Italiens nutzen wolle.

Aufgrund dieser Zusagen und auch um die Wahl von autonomiefeindlichen Vertretern im Senats- und im Kammerwahlkreis Bozen zu verhindern, schloss die SVP ein Wahlbündnis mit Prodi, das die Unterstützung des Mitte-Links-Kandidaten Ennio Chiodi im Kammerwahlkreis Bozen durch die SVP vorsah, im Gegenzug jene des *Ulivo* zugunsten des SVP-Kandidaten und scheidenden Senators Karl Ferrari im Senatswahlkreis Bozen sowie eine gemeinsame Liste des Partito Popolare Italiano (PPI) und der SVP im Verhältniswahlrecht der Kammer.

In der Region wurden diese Wahlziele nicht erreicht, da sich im Einerwahlkreis Bozen sowohl in der Kammer als auch im Senat die Kandidaten des Mitte-Rechts-Bündnisses durchsetzten und auch keiner der Kammersitze im Verhältniswahlrecht an die SVP ging. Auf gesamtstaatlicher Ebene konnte sich hingegen Romano Prodi durchsetzen, wobei er aber – vor allem in der Abgeordnetenkammer – nur über eine sehr dünne Mehrheit verfügte.

Der neue Ministerpräsident Romano Prodi hielt aber Wort und verabschiedete im Juli 1996 alle fünf Durchführungsbestimmungen, die die 12er- und 6er-Kommission im Jahr zuvor ausgearbeitet hatten. Von besonderer Bedeutung ist jene für das Schulpersonal<sup>41</sup>, da rund 8.000 Lehrer der deutschen, italienischen und ladinischen Grund-, Mittel- und

<sup>39</sup> G Nr. 724 v. 23.12.1994 Art. 34 Abs. 3.

<sup>40</sup> G Nr. 52 v. 06.02.1996 Art. 58 Abs. 4.

<sup>41</sup> GvD Nr. 434 v. 24.07.1996.

Oberschulen von der Staats- auf die Landesverwaltung übergangen. Die autonomen Provinzen verfügten zwar seit 1972 über die sekundäre Zuständigkeit (Art. 9 Abs. 1 Nr. 2 ASt) für die Grund- und Sekundarschulen, davon ausgenommen war aber das Personal. Für die Provinz Bozen bestand zudem die Besonderheit, dass – im Unterschied zur Provinz Trient – im Autonomiestatut spezifiziert ist, dass das Lehrpersonal vom Staat abhängt.<sup>42</sup> Aus diesem Grund konnte das Lehrpersonal nur delegiert werden, während es für die Provinz Trient in die eigene Zuständigkeit übertragen wurde. Davon abgesehen sind die beiden Durchführungsbestimmungen Nr.433/1996 für die Provinz Trient und Nr.434/1996 für die Provinz Bozen aber mehr oder weniger deckungsgleich, womit der Kompetenzumfang praktisch derselbe ist. Der Umstand, dass für die Provinz Bozen aufgrund der statutarischen Vorgabe nur eine Delegation möglich war, wirkte sich zudem finanziell positiv aus. Bei Delegation ist nämlich laut Art. 16 Abs. 3 ASt eine Kostenbeteiligung des Staates vorgesehen, für die Übertragung in die eigenen Zuständigkeiten hingegen nicht. Daher musste die Provinz Trient die gesamten Kosten für das Lehrpersonal übernehmen, während die Provinz Bozen auch heute noch rund € 250.000.000,00 pro Jahr vom Staat als Ausgleichszahlung erhält.<sup>43</sup>

Von großer Bedeutung war aber die gleichzeitige Verabschiedung der neuen Finanzregelung, mit der die Beteiligung von 90% an den in den beiden Provinzen eingehobenen Steuern wieder hergestellt wurde.<sup>44</sup> Der VerfGH hatte im Jahr 1994 nämlich ein Recht auf Beteiligung an den Mehreinnahmen des Staates, die dieser durch Steuererhöhungen erzielte, verneint.<sup>45</sup> Mit der genannten Durchführungsbestimmung wurden die Haushaltsmittel der beiden autonomen Provinzen erheblich aufgestockt und es folgten bis 2010 Jahr für Jahr Rekordhaushalte. Diese Finanzmittel bildeten die notwendige Voraussetzung, um weitere Dienste und Aufgaben des Staates zu übernehmen.

Eine weitere zentrale Zuständigkeit, die vom Staat übertragen wurde, betraf jene für die Staatsstraßen, die im Jahr 1997 auf die beiden Provinzen delegiert wurde.<sup>46</sup> Damit wurde die Staatsstraßenverwaltung ANAS in den beiden autonomen Provinzen abgeschafft. Eine vergleichbare Regelung gibt es in keiner anderen Region Italiens, außer in Aosta.

Ebenfalls im Jahr 1997<sup>47</sup> wurde die Einhaltung des ethnischen Proporz bei Eisenbahn und Post wiederhergestellt, der durch die Privatisierung dieser staats eigenen Betriebe in Frage gestellt worden war. Die genannte Durchführungsbestimmung enthielt eine Reihe von weiteren Ergänzungen und Verbesserungen in Sachen Proporz und Zweisprachigkeit, darunter die Abhaltung der Rechtsanwaltsprüfung in Bozen (und nicht mehr in Trient).

Ein Meilenstein war die Genehmigung der Durchführungsbestimmung Nr.495/1998, mit der rund 1.500 (und mit den folgenden Dekreten 1.000 weitere Parzellen) nicht mehr genutzte Domänengüter des Staates auf die Provinz Bozen übergangen, darunter unzählige Bunker, viele Schutzhütten, Schießstände und Kasernen. Die Übertragung der Schutzhütten

<sup>42</sup> ASt Art. 19 Abs. 10.

<sup>43</sup> G Nr. 191 v. 23.12.2009 Art. 2 Abs. 113.

<sup>44</sup> GvD Nr. 432 v. 24.07.1996.

<sup>45</sup> VerfGH, Urt. Nr. 52 v. 23.02.1994.

<sup>46</sup> GvD Nr. 320 v. 02.09.1997; Ermächtigung mit G Nr. 549 v. 28.12.1995 Art. 2 Abs. 55.

<sup>47</sup> GvD Nr. 354/1997.

war nur deshalb möglich, weil diese auch Ende der 1990er Jahre immer noch als militärisches Domänen Gut eingestuft waren, obwohl sie schon seit Jahrzehnten dem italienischen Alpenverein CAI zur Führung übergeben worden waren. Die Schutzhütten waren vom Deutsch-Österreichischen Alpenverein errichtet und nach dem 1. Weltkrieg vom italienischen Staat enteignet worden. Da die Übertragung dieser Schutzhütten eine hohe politische Symbolkraft hatte und auf viele Widerstände stieß, wurde eine Übergangsfrist bis 31. Dezember 2010 festgeschrieben.<sup>48</sup> Die Basis für diese Durchführungsbestimmung bildete ein Staatsgesetz, das 1997 im Parlament durchgesetzt werden konnte, nämlich dass die Staatsliegenschaften in den Sonderregionen von der Einbringung in Immobilienfonds zum Zwecke der Privatisierung ausgenommen sind.<sup>49</sup>

Die erste Fassung der Durchführungsbestimmung aus dem Jahr 1973 enthielt im Art. 9 noch den Verweis auf das Jahr 1948, d. h. nur jene Liegenschaften waren auf die Provinzen zu übertragen, die bei Inkrafttreten des ersten Autonomiestatuts schon verfügbares Vermögengut waren, also nicht mehr für institutionelle Zwecke des Staates verwendet wurden. Dies wurde von den Höchstgerichten so interpretiert, dass Immobilien, die nach 1948 ihren ursprünglichen Zweck verloren hatten, nicht auf die Provinzen übertragen werden mussten. Mit der Durchführungsbestimmung von 1998 wurde dieses Datum gestrichen, so dass potenziell alle Vermögensgüter des Staates, wenn sie nicht mehr gebraucht werden, entschädigungslos auf die Provinzen übergehen können.

Nach der entschädigungslosen Übertragung tausender Liegenschaften in den ersten Jahren nach 1998 ist die Provinz Bozen ab 2009 aber wieder zu Tauschgeschäften mit dem Militär zurückgekehrt. Das Militär hat nach Abschaffung der Militärpflicht in leeren Kasernen einfach Militärlastwagen und andere Geräte abgestellt, womit es praktisch schwer möglich war, eine Nicht-Nutzung zu beweisen. Es ist jedenfalls festzuhalten, dass der „Blankoscheck“ Staatsimmobilien, der bei Abgabe der Streitbeilegungserklärung offengeblieben war, inzwischen mehr als erfüllt wurde. Es wurde nicht nur erreicht, dass einige wenige bereits übertragene Staatsimmobilien nicht an den Staat zurückübertragen werden müssen, sondern es wurden viele weitere Liegenschaften auf das Land Südtirol übertragen, von denen 1992 nie die Rede war (z. B. Schutzhütten, Kasernen usw.).

Nachdem im sog. Bersani-Dekret Nr.79/1999 eine Schutzklausel für die Sonderregionen Aosta und Trentino-Südtirol eingebaut werden konnte,<sup>50</sup> wurde mit der Durchführungsbestimmung Nr.463/1999 die Zuständigkeit für die Vergabe der Konzessionen für Großableitungen zur Stromerzeugung auf die beiden Provinzen delegiert. Damit wurde auch der zweite „Blankoscheck“ eingelöst, wobei die Regelung auch hier weit über das hinausging, was im Paket 1969 und im Autonomiestatut enthalten war. Dort war von einer Bevorzugung im Rahmen des Systems der ENEL<sup>51</sup> bzw. von einem Einvernehmen (falls sich das ENEL in Konkurrenz mit örtlichen Körperschaften um große Wasserkonzessio-

<sup>48</sup> GvD Nr. 495 v. 21.12.1998 Art. 3.

<sup>49</sup> G Nr. 30 v. 28.02.1997 Art. 6 Abs. 3, mit dem Art. 114 Abs. 3 des G Nr. 662 v. 23.12.1996 abgeändert wurde.

<sup>50</sup> GvD Nr.79 vom 16.03.1999 Art. 16.

<sup>51</sup> Paketmaßnahme 30.



nen bewerben sollte)<sup>52</sup> und einem Recht auf Stellungnahme (falls sich andere Unternehmen bewerben)<sup>53</sup> die Rede.

Nach Inkrafttreten der neuen Durchführungsbestimmung am 1. Januar 2000 sind nun die Provinzen Bozen und Trient anstelle des Ministeriums für öffentliche Arbeiten in Rom für die Konzessionsvergabe zuständig. Von ausschlaggebender Bedeutung ist auch die Beschränkung der Konzessionsdauer der ENEL-Konzessionen. Deren Laufzeit wurde damals für das restliche Staatsgebiet auf den 01.04.2029 festgelegt,<sup>54</sup> während die Durchführungsbestimmung zum Autonomiestatut die Laufzeit für ENEL-Konzessionen in der Region Trentino-Südtirol auf den 31.12.2010 begrenzte.<sup>55</sup> Der Staatskonzern ENEL hatte sich daher vehement gegen die Verabschiedung dieser Durchführungsbestimmung gewehrt und zur Untermauerung seiner Position dem Ministerrat Berechnungen vorgelegt, laut denen die Mindereinnahmen für den Staat rund 2.000 Milliarden Lire betragen würden. Aus diesem Grund ist dies bisher die einzige Durchführungsbestimmung, die erst beim vierten Anlauf vom Ministerrat genehmigt wurde und dies auch nur, weil sich der damalige Ministerpräsident Massimo D'Alema und sein Vizepräsident Sergio Mattarella vehement dafür eingesetzt haben, das Abkommen mit der SVP einzuhalten (*pacta sunt servanda*). Diese hatte die Unterstützung für die Regierung D'Alema, der auf den 1998 gestürzten Romano Prodi gefolgt war, an die Verabschiedung eben dieser Durchführungsbestimmung zur Energie geknüpft.

In den Jahren 2000 und 2001 wurde von den Regierungen D'Alema und Amato noch eine Vielzahl weiterer Durchführungsbestimmungen genehmigt, womit diese Legislaturperiode mit insgesamt 30 verabschiedeten Durchführungsbestimmungen die erfolgreichste Phase für die Autonomie seit 1972 wurde.

Neben den oben angeführten Durchführungsbestimmungen wurde die Autonomie auch mit ordentlichen Gesetzen und Verfassungsgesetzen weiter ausgebaut. Hervorzuheben sind die Übertragung des Aktienpakets des Staates am Meraner Kurbad auf die Provinz Bozen,<sup>56</sup> die Sonderbestimmungen zur Gründung der internationalen Universität Bozen<sup>57</sup> und die Schaffung des Eisenbahnfonds der Brennerautobahn.<sup>58</sup> Letztere Bestimmung, die auf Anregung des damaligen Präsidenten der Brennerautobahn AG, Ferdinand Willeit, genehmigt wurde, war ein Novum in Europa, weil bis dahin Querfinanzierungen der Straße zugunsten der Schiene nicht vorgesehen waren. Seither hat die Brennerautobahn AG einen Teil der Gewinne steuerfrei für den Bau des Brennerbasistunnels und der Zulaufstrecken zweckbinden können (mittlerweile beläuft sich der Fond auf über 600 Millionen Euro), was wohl das wesentlichste Faustpfand in den Verhandlungen über eine neue Konzession darstellt (die

<sup>52</sup> ASt Art. 12.

<sup>53</sup> ASt Art. 13 letzter Absatz.

<sup>54</sup> GvD Nr. 79 v. 16.03.1999 Art. 12 Abs. 6.

<sup>55</sup> GvD Nr. 463 v. 11.11.1999 Art. 11 Abs. 15.

<sup>56</sup> G Nr. 59 v. 15.03.1997 Art. 22.

<sup>57</sup> G Nr. 127 v. 15.05.1997 Art. 17 Abs. 120.

<sup>58</sup> G Nr. 449 v. 27.12.1997 Art. 55 Abs. 13.

alte ist 2014 verfallen). Ohne Einverständnis der Gesellschaft ist es nämlich fraglich, ob der Staat auf diese Gelder Zugriff hat, die ja Bestandteil des Vermögens der Gesellschaft sind.

Von grundlegender Bedeutung waren aber die Verfassungsreformen: Bereits mit Verfassungsgesetz Nr. 1 v. 22. November 1999 war für die Regionen mit Normalstatut, auch um angesichts der zersplitterten Parteienlandschaft stabile Mehrheiten und damit die Regierbarkeit zu gewährleisten, die Direktwahl der jeweiligen Präsidenten der Region mit Mehrheitsbonus eingeführt worden. Daher war es erforderlich, auch die Statute der Sonderregionen anzupassen, um auch diesen die Direktwahl zu ermöglichen.

Ein Sonderweg wurde für Trentino-Südtirol genehmigt, wo die Direktwahl nur für die Provinz Trient vorgesehen ist, während in der Provinz Bozen weiterhin das Verhältniswahlrecht gilt und eine Direktwahl nur mit einem Landesgesetz eingeführt werden könnte, das die Zustimmung von zwei Drittel der Landtagsabgeordneten erhält<sup>59</sup>. Es wurde zudem vorgesehen, dass die Wahlen nicht mehr – wie bisher – zum Regionalrat stattfinden, sondern die beiden Landtage nach den eigenen Wahlgesetzen gewählt werden und die Summe der gewählten Landtagsabgeordneten den Regionalrat bildet. Das vorher geltende System wurde also auf den Kopf gestellt und der Vorrang der beiden Provinzen vor der Institution Region festgeschrieben. Der Landtag erhielt erstmals die Zuständigkeit, SatzungsGesetze<sup>60</sup> zur Regelung des Wahlgesetzes, der Regierungsform und der Wählbarkeit zu erlassen. Es wurde außerdem die Vertretung der Ladiner im Trentiner Landtag sowie in der Regionalregierung und in der Landesregierung von Bozen gestärkt.<sup>61</sup> Von Bedeutung für zukünftige Abänderungen des Autonomiestatut ist es, dass die entsprechenden Verfassungsänderungen nicht mehr einem staatsweiten Referendum unterworfen werden können, wenn in zweiter Lesung im Parlament nicht die Zwei-Drittel-Mehrheit der Kammerabgeordneten und Senatoren erreicht wird, sondern nur die absolute Mehrheit.<sup>62</sup>

Parallel zum obigen Verfassungsgesetz Nr.2/2001 arbeitete das Parlament eine tiefgreifende Reform des Titels V (Regionen, Provinzen, Gemeinden) der italienischen Verfassung aus. Bis zum Ende des Jahres 2000 dachte niemand ernstlich daran, dass eine weitreichende Reform zugunsten der Regionen eine Mehrheit im Parlament finden könnte. Daher waren die Beteiligung und die Mitarbeit bei den Kommissionssitzungen in der Abgeordnetenkammer, wo die erste Lesung stattfand, eher schwach. Die Reform wurde von den Mitte-Links-Parteien kurz vor den Wahlen 2001 vor allem deshalb vorangetrieben, weil die Umfragewerte der Lega Nord stark im Steigen waren und man dieser ein Wahlkampfthema aus der Hand nehmen wollte. Das Parlament hat im Wesentlichen einen Reformentwurf der Präsidenten der Regionen übernommen, die durch die kurz zuvor erstmals durchgeführten Direktwah-

<sup>59</sup> ASt Art. 47, geändert mit VerfG Nr. 2 v. 31.01.2001 Art. 4.

<sup>60</sup> SatzungsGesetze müssen mit absoluter Mehrheit beschlossen werden und können vor ihrem Inkrafttreten einem bestätigenden Referendum unterworfen werden, sofern es 2% der Wahlberechtigten oder ein Fünftel der Landtagsabgeordneten beantragen (Art. 47 ASt).

<sup>61</sup> Art. 36, 46-ter, 50 ASt, geändert mit VerfG Nr. 2 v. 31.01.2001 Art. 4.

<sup>62</sup> Art. 138 der Verfassung sieht vor, dass ein Verfassungsgesetz, das nicht die Zweidrittel-Mehrheit in der zweiten Abstimmung erhält, einer Volksabstimmung unterworfen werden kann, wenn ein Fünftel der Mitglieder einer Kammer, 500.000 Wähler oder 5 Regionalräte es innerhalb von drei Monaten verlangen.

len eine starke politische Legitimation erhalten hatten. Diese tiefgreifende Reform wurde im Rekordtempo genehmigt, ohne dass der Senat, wie sonst üblich, auch nur einen Beistrich am Text der Abgeordnetenversammlung ändern konnte.<sup>63</sup> Vor diesem Hintergrund wird auch klar, wieso sich unmittelbar nach der Zustimmung der Bevölkerung beim bestätigenden Referendum über die Reform im Herbst 2001 nicht einmal mehr jene Parteien zur Reform bekannten, die im Parlament dafür gestimmt hatten. Die Reform wurde sofort als zu „föderal“ kritisiert und seither wurde bei allen Änderungsversuchen der Verfassung das erklärte Ziel verfolgt, diese Reform von 2001 rückgängig zu machen oder jedenfalls so zu korrigieren, indem die regionalen Kompetenzen zurückgeschraubt werden. Kurioserweise wurden bisher aber alle Reformversuche von der Bevölkerung abgelehnt (2006 die Reform der Mitte-Rechtsparteien, 2016 die Reform des damaligen Ministerpräsidenten Matteo Renzi), allerdings wohl nicht wegen der den Titel V betreffenden Teile, sondern wegen anderer Punkte. In Bezug auf die Beschneidung der regionalen Zuständigkeiten bestand ja ein partiübergreifender Konsens.

Die Verfassungsreform von 2001 sieht jedenfalls eine Gleichstellung des Staates mit den Gemeinden, Provinzen und Regionen vor und zählt die Gesetzgebungskompetenzen des Staates taxativ auf. Alle nicht dem Staat zuerkannten Kompetenzen stehen den Regionen zu (Residualkompetenzen). Die Figur des Regierungskommissars wurde aus der Verfassung ebenso gestrichen wie der Sichtvermerk der Regierung über Landes- und Regionalgesetze, ohne den diese vor 2001 nicht in Kraft treten konnten.

Die nachhaltigste Wirkung für die Autonomien, auch jener von Südtirol, bildete genau dieser Punkt, nämlich dass die Landesgesetze ab 2001 sofort in Kraft treten konnten und auch eine Anfechtung durch die Regierung dies nicht verhindern kann. Vor 2001 waren die Regionen und autonomen Provinzen, wenn sie dringenden Handlungsbedarf hatten, ja praktisch gezwungen, sich mit der Regierung auf einen Text zu einigen. Andernfalls verweigerte die Regierung einfach den Sichtvermerk und die Region bzw. autonome Provinz hatte nur die Möglichkeit, einen Beharrungsbeschluss zu fassen und zu hoffen, dass der VerfGH dem Rekurs der Regierung nicht stattgibt und die Verfassungskonformität des Gesetzes bestätigt. Erst nach der Entscheidung des Verfassungsgerichts, das die Verfassungskonformität des Landesgesetzes bestätigte und den Rekurs der Regierung dagegen verworfen hatte, konnte dieses nämlich veröffentlicht werden und in Kraft treten.<sup>64</sup>

Diese Neuerung brachte eine gerade explosionsartig ansteigende Zahl von Konflikten zwischen Staat, Regionen und autonomen Provinzen mit sich: Die Regionen wollten ausloten, wie weit ihr neu gewonnener Zuständigkeitsbereich reichte und die Regierung wählte ihrerseits auf Vorschlag der Ministerien häufig „aus Prinzip“ die restriktivste Interpretation und brachte – wo immer möglich – autonome Regelungen vor den Verfassungsgerichtshof,

---

<sup>63</sup> Erste Lesung Abgeordnetenversammlung: 26.09.2000, erste Lesung Senat: 17.11.2000, zweite Lesung Abgeordnetenversammlung: 28.02.2001, zweite Lesung Senat: 08.03.2001 (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie Generale n. 248 v. 24.10.2001, 8).

<sup>64</sup> Art. 55 ASt, der immer noch in der ursprünglichen Form besteht, da die in Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 vorgesehene Anpassung nie erfolgt ist.

damit dieser die Spielräume der Regionen eingrenze. Letztere Strategie ist im Wesentlichen aufgegangen, da sich in den Jahren nach der Verfassungsreform von 2001 eine sehr zentralistische Rechtsprechung entwickelte, die die Tragweite der Reform stark beschnitten hat.

Für Südtirol wesentlich war die Anerkennung der deutschsprachigen Bezeichnung „Südtirol“ (Art. 116 Abs. 2) in der Verfassung. Die Region wird seither nicht mehr als „Trentino-Alto Adige“ bezeichnet, sondern als „Trentino-Alto Adige/Südtirol“. Die Aufnahme „fremdsprachiger“ Bezeichnungen (auch die Region Aosta erhielt eine zweisprachige Bezeichnung) war vor allem von den Rechtsparteien vehement abgelehnt worden. Vor diesem Zeitpunkt war „Südtirol“ nur als Übersetzung des italienischen Originaltextes des Autonomiestatuts von 1972 erwähnt worden (Art. 114 ASt), in der Verfassung wurde nur die italienische Benennung verwendet.

Damit die positiven Neuerungen der Verfassungsreform direkt auch auf die Sonderautonomien zur Anwendung kamen, also ohne die langwierige Abänderung der jeweiligen Autonomiestatute mit Verfassungsgesetz abwarten zu müssen, wurde mit Art. 10 des VerfG Nr. 3/2001 eine Klausel eingebaut, dass bis zur Anpassung der Sonderstatute das Mehr an Autonomie sofort angewendet werden konnte. Dies betraf im Wesentlichen die Abschaffung des Sichtvermerks des Regierungskommissars, die konkurrierende Zuständigkeit für den Außenhandel, den Arbeitsschutz und die Arbeitssicherheit, die großen Transportnetze, die Produktion, den Transport und die Verteilung der Energie auf nationaler Ebene, die zivilen Häfen und Flughäfen und die Berufsordnungen (Art. 117 Abs. 3 Verf).

Durch die restriktive Interpretation des Verfassungsgerichtshofes erhielten die Autonomien Provinzen über die sog. Residualkompetenzen laut Art. 117 Abs. 4 der Verfassung aber praktisch keinen Kompetenzzuwachs, da sie im Unterschied zu den Regionen mit Normalstatut über die entsprechenden Kompetenzen aufgrund ihrer Sonderstatute schon verfügten (z. B. primäre Kompetenz für öffentliche Bauten).

## 8. Die Legislaturperiode 2001 bis 2006

Die Dauerstreitigkeiten innerhalb der Mitte-Links-Koalition der letzten Jahre der vorhergehenden Legislaturperiode und die Wiederherstellung der Mitte-Rechts-Allianz unter Einschluss der Lega Nord haben dazu beigetragen, dass Silvio Berlusconi bei der Parlamentswahl 2001 einen klaren Sieg und damit eine satte Mehrheit in beiden Häusern des Parlaments erringen konnte.

Wie 1996, nur mit umgekehrten Vorzeichen, ergab sich in Südtirol eine andere Tendenz als auf Staatsebene. Die SVP hatte im Kammer-Wahlkreis Bozen den Mitte-Links-Kandidaten Gianclaudio Bressa unterstützt, der sich unerwartet klar gegen den vormaligen Minister Franco Frattini durchsetzen konnte. Dieser war im Vorfeld der Wahlen bereits als zukünftiger Innenminister gehandelt worden. Wohl auch weil er als einziger Spitzenexponent der Mitte-Rechts-Koalition seinen Wahlkreis nicht verteidigen konnte, wurde er „nur“ mehr Minister für die öffentliche Verwaltung. Gemeinsam mit dem Regionenminister Enrico La Loggia und Vize-Ministerpräsident Gianfranco Fini versuchte er wiederholt, die

im Wahlkampf gemachten Versprechen der „Revision“ einiger Autonomiebestimmungen umzusetzen. Zum ersten größeren Schlagabtausch kam es in Bezug auf die Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung, als die Regierung einen Text vorlegte, der das bisher geltende Prinzip der namentlichen Erklärung unterlaufen hätte. Aufgrund der Patt-Situation in der 6er-Kommission (auch das von der Regierung ernannte Mitglied Manfred Girtler war nicht bereit, für den Regierungstext zu stimmen), konnte sich Minister La Loggia nicht durchsetzen. Um einen Gesichtverlust des Ministers zu vermeiden, wurde eine kosmetische Änderung der Durchführungsbestimmung genehmigt, die an der Substanz nichts änderte, aber in Bezug auf den Schutz der Privatsphäre der Bürger sogar weniger Garantien bot. Anstelle des Gerichts sollten die Erklärungen beim Regierungskommissar oder bei der Gemeinde aufbewahrt werden.<sup>65</sup> Auch aufgrund der Einwände des Datenschutzbeauftragten wurde die Regelung für die Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung im Jahr 2005 völlig neu geschrieben, wobei die individuelle Erklärung von jener zu statistischen Zwecken im Rahmen der Volkszählung abgekoppelt wurde. Es wurde zudem bestimmt, dass die namentliche Erklärung wieder beim Landesgericht Bozen aufbewahrt wird.<sup>66</sup>

Aufgrund des gespannten politischen Klimas zwischen Bozen und Rom wurden in dieser Legislaturperiode nur wenige Durchführungsbestimmungen genehmigt, die allesamt rein technischer Natur waren (Anpassungen von Stellenplänen usw.), also keine Kompetenzübertragungen beinhalteten. Erwähnenswert sind lediglich die Durchführungsbestimmung zur Sprache bei Gericht, mit der die Gerichtsverfahren ab 2005 flüssiger ablaufen konnten, da die Anzahl der Fälle, in denen die Parteien eine Übersetzung von Amts wegen verlangen konnten, drastisch reduziert wurde<sup>67</sup> sowie jene, mit der das Recht auf einen dreisprachigen Personalausweis für die Bewohner der ladinischen Gebiete Südtirols eingeführt wurde.<sup>68</sup>

Auch in Bezug auf ordentliche Gesetze konnten in Bezug auf die Autonomieentwicklung keine wesentlichen Fortschritte erzielt werden. Eine Ausnahme bildete die Einrichtung einer Außenstelle des Oberlandesschwurgerichts Trient in Bozen, womit die Abwicklung von Verfahren über schwerwiegende Straftaten auch in deutscher Sprache erleichtert wurde.<sup>69</sup>

Es ist aber gelungen, zugunsten der Stiftung Südtiroler Sparkasse eine Sonderregelung durchzusetzen, womit diese nicht die Mehrheitsbeteiligung an der Südtiroler Sparkasse AG an Private abtreten musste.<sup>70</sup> Auch wurde der Versuch der Regierung abgewehrt, das Verfallsdatum der ENEL-Konzessionen zu verlängern, um die Durchführungsbestimmung aus dem Jahr 1999 zu unterlaufen und die Ausschreibung der Konzessionen durch das Land Südtirol zu blockieren.<sup>71</sup>

<sup>65</sup> GvD Nr. 11 v. 18.01.2002.

<sup>66</sup> GvD Nr. 99 v. 23.05.2005.

<sup>67</sup> GvD Nr. 124 v. 13.06.2005.

<sup>68</sup> GvD Nr. 177 v. 04.04.2006.

<sup>69</sup> G Nr. 150 v. 25.07.2005 Art. 1 Abs. 34.

<sup>70</sup> G Nr. 212 v. 01.08.2003 Art. 4 Abs. 4.

<sup>71</sup> G Nr. 62 v. 18.04.2005 Art. 15 Abs. 1. In einem zweiten Anlauf Ende 2005 (G Nr. 266 v. 23.12.2005 Art. 1 Abs. 483–492) wurde die Konzessionsdauer zwar verlängert, aber der VerfGH hat das entsprechende Staatsgesetz für verfassungswidrig erklärt (Urt. Nr. 1 v. 18.01.2008).

Die Lega Nord hatte die Unterstützung der Regierung Berlusconi daran geknüpft, dass die ungeliebte Verfassungsreform von Mitte-Links aus dem Jahr 2001 über den Titel V der Verfassung durch eine „eigene“ Reform ersetzt wird. Daher stand die Legislaturperiode von Anfang an ganz im Zeichen dieser „Reform der Reform“. Wohl auch um ein „Abspringen“ der Lega Nord nach Genehmigung der Reform zu verhindern, zogen sich die Arbeiten über Jahre hin. Erst Ende 2005 waren die Lesungen in beiden Häusern des Parlaments beendet. In Bezug auf die Kompetenzen der Regionen mit Normalstatut (aber indirekt auch für die Sonderregionen) enthielt der Reformvorschlag eine drastische Einschränkung derselben und stellte aus regionaler Sicht zweifellos einen Rückschritt im Vergleich zur Reform von 2001 dar.<sup>72</sup> Ein wesentlicher Fortschritt war hingegen die Anerkennung des Prinzips des Einvernehmens zugunsten der Sonderregionen bei Statutenänderungen. In Art. 116 Verf war auf Antrag der SVP nämlich der Zusatz angefügt worden, dass nach Genehmigung einer Abänderung des Autonomiestatuts durch das Parlament in erster Lesung der Regionalrat oder der Landtag mit einer Zweidrittelmehrheit die Änderung ablehnen konnte.<sup>73</sup>

Mehr als ein Fünftel der Mitglieder beider Kammern des Parlaments, mehr als 500.000 Wähler und mehr als 5 Regionalräte beantragten ein bestätigendes Referendum, das im Juni 2006 abgehalten wurde. Die Wähler haben den Reformvorschlag mit großer Mehrheit (über 61 %) abgelehnt, wobei jedoch nicht der die Regionen betreffende Teil ausschlaggebend war, sondern der Umstand, dass durch die Reform die Befugnisse des Staatspräsidenten beschnitten und jene des Ministerpräsidenten gestärkt worden wären. Außerdem hatten die Mitte-Links-Parteien, die bei den Parlamentswahlen im April 2006 knapp gesiegt hatten, geschlossen ihren Wählern die Ablehnung der Verfassungsreform empfohlen.

Zu erwähnen ist, dass die Mitte-Rechts-Mehrheit unter Silvio Berlusconi angesichts der guten Umfragewerte des Herausforderers Romano Prodi und seiner Mitte-Links-Koalition Ende 2005 in aller Eile eine Wahlrechtsreform verabschiedet hat, mit der das bisher geltende Mehrheitswahlsystem *Mattarellum* in ein Verhältniswahlrecht mit blockierten Listen umgewandelt wurde. Diese Reform erfolgte mit dem Ziel, die Macht der Parteichefs zu stärken, die faktisch bereits vor der Wahl bestimmen konnten, wer ins Parlament gelangt. Die personelle Zusammensetzung des Parlaments konnte so bereits vor der Wahl vorherbestimmt werden. Die einzige Unbekannte waren die Parlamentarier, die über den Mehrheitsbonus bestimmt wurden. Mit dem neuen Wahlgesetz sollte wohl auch erreicht werden, eine klare Mehrheit des in den Umfragen führenden Romano Prodi zu verhindern. Für Südtirol von Bedeutung war die Beibehaltung der drei Senatswahlkreise, wie sie in Paketmaßnahme 111 vereinbart war, was aber nur wegen der Intervention von Staatspräsident Carlo Azeglio Ciampi sichergestellt werden konnte. Damit war die Region Trentino-Südtirol (auch in der Region Trient blieb es bei den drei bisherigen Wahlkreisen) zusammen mit Aosta die einzige Region in Italien, in der Parlamentarier über Direktmandate in Einerwahlkreisen gewählt

<sup>72</sup> Art. 39, der Art. 117 der Verfassung abänderte (*Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 269 v. 18.11.2005).

<sup>73</sup> Art. 38, der Art. 116 der Verfassung abänderte (*Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 269 v. 18.11.2005).

wurden.<sup>74</sup> In der Abgeordnetenversammlung wurde auch in der Region Trentino-Südtirol in einem einzigen regionalen Wahlkreis nach dem Verhältniswahlrecht gewählt. Auf gesamtstaatlicher Ebene galt eine Wahlhürde von 4% für die Abgeordnetenversammlung und da eine Minderheitspartei diese nie überspringen hätte können, wurde für die Minderheiten eine regionale Hürde von mindestens 20 Prozent der Stimmen festgelegt. Wenn die Minderheitenliste diesen Prozentsatz nicht erreicht, kann sie keinen einzigen Versammlungsabgeordneten stellen.<sup>75</sup>

## 9. Die Legislaturperiode 2006 bis 2008

Entgegen allen Umfragen gelang es der Mitte-Rechts-Koalition unter Silvio Berlusconi den Rückstand bis zu den Parlamentswahlen stark zu verkürzen, so dass sich Romano Prodi bei den Wahlen 2006 mit seiner Mitte-Links-Koalition nur mit einem knappen Vorsprung von circa 60.000 Stimmen durchsetzen konnte. Durch das neue Wahlrecht mit dem Mehrheitsbonus in der Abgeordnetenversammlung verfügte Prodi dort über eine satte Mehrheit, während er im Senat (wo der Mehrheitsbonus regional und nicht gesamtstaatlich bestimmt wird) nur einen hauchdünnen Vorsprung an Sitzen hatte. Bei dieser Wahl war die SVP für die Abgeordnetenversammlung erstmals seit 1996 wieder eine Listenverbindung mit einer gesamtstaatlichen Partei eingegangen, was auf die traditionell guten Beziehungen mit Romano Prodi zurückzuführen war. Ohne diese Listenverbindung und die über 180.000 Stimmen der SVP und des *Partito Autonomista Trentino Tirolese* (PATI) hätte sich das Mitte-Rechts-Bündnis und nicht Prodi den Mehrheitsbonus gesichert.

Aufgrund der mehr als wackeligen Mehrheitsverhältnisse im Senat und der Vielzahl von Mitte-Links-Frakturen im Parlament (mehr als zehn) war diese Legislaturperiode von großer Instabilität gekennzeichnet, was im Jahr 2008 schließlich zum Sturz von Romano Prodi und vorgezogenen Neuwahlen führte.

Die autonomiepolitischen Erfolge waren daher spärlich gesät. Die Stimmen der SVP waren zwar ausschlaggebend im Senat, doch war die Regierung Prodi hauptsächlich mit ihrem eigenen Überleben beschäftigt.

Die wichtigste Durchführungsbestimmung war zweifellos jene über die Vergabe der großen Wasserkonzessionen zur Stromerzeugung. Nach der Streichung der Vorrechte der scheidenden Konzessionäre sowie der lokalen Körperschaften<sup>76</sup> wurde das Vertragsverletzungsverfahren, das die EU-Kommission gegen Italien eingeleitet hatte, eingestellt. Der staatliche Stromkonzern ENEL, der die entsprechenden Eingaben bei der EU-Kommission gegen die Durchführungsbestimmung von 1999 gemacht hatte, hat also genau das Gegenteil dessen erreicht, was mit der Eingabe bezweckt war. Anstatt die Durchführungsbestimmung zu Fall zu bringen, wurde deren EU-Konformität bestätigt und das Vorrangrecht des

<sup>74</sup> G Nr. 270 v. 21.12.2005 Art. 5.

<sup>75</sup> G Nr. 270 v. 21.12.2005 Art. 1 Abs. 11.

<sup>76</sup> GvD Nr. 289 v. 07.11.2006; mit G Nr. 17 v. 26.02.2007 (Art. 6 Abs. 7-ter) wurde bekräftigt, dass für die autonomen Provinzen von Trient und Bozen weiterhin der Verfallstermin vom 31.12.2010 gilt und die Verlängerung, die mit G Nr. 266/2005 verfügt wurde, nicht zur Anwendung kommt.

scheidenden Konzessionärs ENEL gestrichen. Damit lag die Vergabe der Konzessionen allein in der Hand der autonomen Provinzen und nicht mehr bei einem Schiedsgericht. Diese neue Situation führte dazu, dass die ENEL-Spitze zur Kenntnis nahm, dass die Versuche, die Dauer ihrer Konzessionen zu verlängern, die laufende Ausschreibung für die 2010 verfallenden Konzessionen zu blockieren und die Durchführungsbestimmung zu kippen, endgültig gescheitert waren. Die Verhandlungen mit der Provinz Bozen wurden wieder aufgenommen und im Oktober 2009 unterzeichneten LH Luis Durnwalder und ENEL-Vertreter Giovanni Mancini ein Abkommen, wonach die 2005 ausgeschriebenen ENEL-Kraftwerke mit Verfallsdatum 2010 in eine gemeinsame Gesellschaft eingebracht werden sollten, an der die Provinz Bozen mit 60% und ENEL mit 40% beteiligt war.<sup>77</sup>

Von Bedeutung ist auch die Durchführungsbestimmung, mit der die Verwaltungsbefugnisse für das Musikkonservatorium in Bozen auf das Land übertragen wurden.<sup>78</sup>

## 10. Die Legislaturperiode 2008 bis 2013

Die vorgezogenen Parlamentswahlen vom April 2008 brachten einen Erdrutschsieg der Mitte-Rechts-Koalition unter Silvio Berlusconi, der in beiden Häusern des Parlaments über eine satte Mehrheit verfügte.

Die Stimmen der SVP, die im Unterschied zu den Wahlen von 2006 kein Listenbündnis mehr eingegangen war, waren daher nicht mehr ausschlaggebend. Die Auswirkungen des Mehrheitsbonus bewirkten zudem den Verlust eines Mandats in der Abgeordnetenkommission, wo die SVP erstmals nur mehr über zwei Vertreter verfügte.

In Bezug auf den Erlass der Durchführungsbestimmungen kam es in der Folge zu einer längeren Durststrecke, die erst 2010 endete. Aufgrund des Urteils des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) im Fall *Angonese*<sup>79</sup> mussten die Modalitäten der Zweisprachigkeitsprüfung neu geregelt werden, indem auch ausländische Zertifikate als Nachweis zugelassen wurden.

Erwähnenswert ist auch der Übergang des Eigentums<sup>80</sup> der beiden Schlösser Kastelbell und Montani im Jahr 2008, wobei vor allem letzteres eine besondere kulturhistorische Bedeutung hat.

Mit Gesetz Nr. 9 vom 18. Februar 2009 wurde im Rahmen der Normenvereinfachung unter anderem auch die Abschaffung des sog. Tolomei-Dekrets für die Italienisierung der deutschen und ladinischen Orts- und Flurnamen aus dem Jahr 1923 beschlossen.<sup>81</sup> Kurz vor Inkrafttreten dieser Bestimmung ein Jahr später hat die Regierung mit einem Korrekturdekret diese Abschaffung jedoch wieder zurückgenommen.<sup>82</sup> Aus der italienischen Rechtsordnung gestrichen wurden hingegen kurioserweise das Ausführungsdekret zum königlichen

<sup>77</sup> <https://news.provincia.bz.it/it/news-archive/312031> (abgerufen am 01.08.2021).

<sup>78</sup> GvD Nr. 245 v. 25.07.2006.

<sup>79</sup> EuGH, Urt. v. 06.06.2000, Rechtssache C-281/1998.

<sup>80</sup> Die Zuständigkeit für die denkmalpflegerischen Belange war bereits mit GvD Nr. 488 v. 15.12.1998 übergegangen.

<sup>81</sup> Allegato 1, voce 10227/*bis*, Abänderungsantrag Abgeordneter Karl Zeller im Verfassungsausschuss.

<sup>82</sup> GvD Nr. 179 v. 01.12.2009 Art. 1 Abs. 2.



Dekret Nr. 800/1923 aus dem Jahr 1940, mit dem über 8.000 deutsche Ortsnamen italienisiert worden waren.<sup>83</sup>

Mit dem sogenannten Mailänder Abkommen vom November 2009, das im Haushaltsgesetz 2010<sup>84</sup> übernommen wurde, sind die Finanzbeziehungen zwischen Staat und den autonomen Provinzen tiefgreifend erneuert worden. Im Zuge einer Abänderung des Autonomiestatuts mittels sog. paktiertem Gesetz<sup>85</sup> wurde bestimmt, dass die Region Trentino-Südtirol und die beiden autonomen Provinzen nur mehr über einen Anteil an den in ihrem Territorium eingehobenen Steuern finanziert werden (in der Regel 90 %, auch als fixer Anteil bezeichnet), also keinen Anspruch mehr auf den sog. variablen Anteil (z. B. Ersatzzahlung für die abgeschaffte Mehrwertsteuer auf Importe, Sektorengesetze auf Staatsebene) haben. Den autonomen Provinzen stehen aber weiterhin die Ausgleichszahlungen für die delegierten Kompetenzen (Arbeits- und Motorisierungsämter, Lehrpersonal usw.) zu. Insgesamt haben die beiden autonomen Provinzen mit dem Mailänder Abkommen auf jeweils bis zu einer Milliarde Euro pro Jahr verzichtet. Allerdings handelt es sich hier um theoretische Zahlen, denn die Regierung hätte diesen Maximalforderungen wohl nicht stattgegeben und auch die Chancen auf eine gerichtliche Einklagbarkeit waren eher bescheiden. Der echte Verzicht kann wohl auf nicht mehr als je 100 bis 200 Millionen Euro pro Jahr beziffert werden. Im Gegenzug sollte durch dieses Abkommen ein wirksamerer Schutz gegen weitere Eingriffe des Staates in die Finanzautonomie, insbesondere gegen einseitige Kürzungen, gewährleistet werden. Im geänderten Art. 79 Abs. 3 und 4 ASt wurde nämlich festgelegt, dass die Sparziele zwischen Region, autonomen Provinzen und Finanzminister einvernehmlich festgelegt werden sollten und die für andere Regionen geltenden Maßnahmen in der Region Trentino-Südtirol nicht zur Anwendung kommen.

Diese Hoffnung sollte sich leider nicht erfüllen, denn lediglich im Jahr 2010 wurden in erster Anwendung die Sparziele einvernehmlich festgelegt. In der Folge hat die Regierung die Kürzungen der Zahlungen an Region und autonome Provinzen, gleich wie für alle anderen Regionen auch, einseitig festgelegt. Daraufhin haben diese zwar Rekurs beim VerGH eingebracht, doch in der Zwischenzeit blieben diese Kürzungen aufrecht. Die Beschneidung der Finanzautonomie nahm im Gefolge der Finanzkrise vom Sommer 2011, dem darauf folgenden Sturz der Regierung Berlusconi im Herbst und unter der folgenden Allparteienregierung von Mario Monti drastisch zu. Häufig erfolgten die Kürzungen ohne jede Vorankündigung mitten im Finanzjahr und zwangen die Landes- und Regionalregierung bereits beschlossene Finanzmittel umzuschichten. Von einer Planungssicherheit konnte also keine Rede mehr sein.

Ein positives Zeichen war, dass das Parlament mit den Gesetzen Nr. 50 vom 5. April 2012 und vom 9. November 2012, nach vielen vergeblichen Anläufen in den vergangenen Legis-

---

<sup>83</sup> DPR Nr. 248 v. 13.12.2010.

<sup>84</sup> G Nr. 191 v. 23.12.2009 Art. 2 Abs. 106–126.

<sup>85</sup> Laut Art. 104 ASt kann das Autonomiestatut in bestimmten Bereichen wie Finanzbeziehungen und großen Wasserableitungen mit einem einfachen Gesetz geändert werden, wenn zuvor über den Text ein Einvernehmen zwischen Land und Regierung herbeigeführt worden ist.

laturperioden, auf Antrag der SVP-Parlamentarier endlich die Zusatzprotokolle zur Alpenschutzkonvention ratifiziert hat. Italien hatte diese bereits in den 90er-Jahren unterzeichnet. Wegen des Widerstands der Mitte-Rechtsparteien, insbesondere der Lega Nord, gegen das Verkehrsprotokoll hat sich die Ratifizierung aber über 15 Jahre hinweg gezogen.

Insgesamt gesehen brachte die Legislaturperiode 2008 bis 2013 jedenfalls mehr Rückschritte als Fortschritte in der Autonomieentwicklung, vor allem in der Regierungszeit von Mario Monti, der sich mit der Berufung auf die Finanzkrise und die angeblichen Privilegien der Sonderregionen immer wieder über das Autonomiestatut hinwegsetzte, wogegen sich die autonomen Provinzen mit Rekursen an den VerfGH zur Wehr setzten.

Ende des Jahres 2012 betrug die Kürzungen der Haushalte der beiden autonomen Provinzen, im Vergleich zu den im Mailänder Abkommen vereinbarten Summen, jeweils mehr als 300 Millionen Euro, dazu kamen die Aushöhlungen von wesentlichen Kompetenzbereichen durch restriktive Auslegungen des VerfGH im Bereich öffentliche Verträge, Handel, Personalwesen.

Unter dem Eindruck dieser negativen Entwicklung der Autonomie schloss der damalige SVP-Obmann Richard Theiner mit dem Spitzenkandidaten des *Partito Democratico*, Pierluigi Bersani, Ende 2012 ein Wahlabkommen, das u. a. eine Listenverbindung in der Abgeordnetenkammer beinhaltete sowie eine Reihe von autonomiepolitischen Punkten, die im Falle eines Wahlsieges umzusetzen waren, insbesondere die Wiederherstellung der autonomen Kompetenzen.

## 11. Die Legislaturperiode 2013 bis 2018

Obwohl die Mitte-Links-Koalition in allen Umfragen bis kurz vor der Wahl weit vorne lag, vereitelte der überraschende Aufstieg des *Movimento 5 Stelle* und die Kandidatur von Mario Monti mit einer eigenen Partei den sicher geglaubten Wahlsieg Bersanis. Bei den Parlamentswahlen im Februar 2013 errang die Mitte-Links-Koalition von Bersani in der Kammer nur rund 120.000 Stimmen mehr als die Mitte-Rechts-Koalition unter Silvio Berlusconi. Auch dank der rund 146.000 SVP-PATT-Stimmen sicherte sich Bersani die Mehrheit in der Kammer, wobei der Bonus aufgrund der drei annähernd gleich starken Blöcke und der damit verbundenen niedrigen Prozentzahl der siegenden Koalition besonders hoch ausfiel. Mit nur 29,55% der Stimmen sicherte sich das Mitte-Links-Bündnis 54% der Sitze in der Abgeordnetenkammer. Im Senat hingegen fehlten dem Mitte-Links-Bündnis sehr viele Sitze auf die absolute Mehrheit. Nachdem der Versuch Bersanis, mit dem *Movimento 5 Stelle* eine Regierung zu bilden, fehlgeschlagen war, kam es zu einer großen Koalition zwischen *Forza Italia* und den Mitte-Linksparteien unter Ministerpräsident Enrico Letta. Die SVP unterstützte die Regierungskoalition von außen, doch waren ihre Stimmen nicht ausschlaggebend. Auch waren in der Regierung Letta der Autonomie traditionell sehr kritisch eingestellte Parlamentarier wie Micaela Biancofiore vertreten, so dass die Umsetzung des mit Bersani vereinbarten Autonomieprogramms zunächst nur sehr schleppend voranging, obwohl Ministerpräsident Enrico Letta das Abkommen mit Bersani übernommen hatte.

Die Situation änderte sich erst Ende 2013, als *Forza Italia* der Regierung Letta das Vertrauen entzog, nachdem der Senat den Mandatsverlust von Silvio Berlusconi infolge einer rechtskräftigen Verurteilung wegen Steuerhinterziehung erklärt hatte. Dies führte zu einer Parteisplaltung, wobei Angelino Alfano die Partei Nuovo Centrodestra (NCD) gründete und die Regierung Letta weiter unterstützte. Da aber nur ca. 30% *Forza Italia*-Senatoren Alfano folgten, wurden die Mehrheitsverhältnisse im Senat so knapp, dass die Regierung nun auf die Stimmen der Autonomiegruppe angewiesen war. Diese bestand ursprünglich aus zehn Senatoren, wuchs aber danach bis auf 20 Senatoren an. Ausschlaggebend dafür war auch, dass sich der 2015 zurückgetretene Staatspräsident Giorgio Napolitano und in seinem Gefolge auch andere Senatoren auf Lebenszeit wie der ehemalige Staatspräsident Carlo Azeglio Ciampi und Stararchitekt Renzo Piano der Autonomiegruppe anschlossen.<sup>86</sup>

Die neue zentrale Rolle der Autonomiegruppe im Senat hatte zur Folge, dass der jahrelange Stillstand in der Autonomieentwicklung überwunden werden konnte.

Bereits im Haushaltsgesetz für 2014 konnte eine neue primäre Kompetenz verankert werden, nämlich jene für die lokalen Steuern, indem Art. 80 ASt mit einem paktierten Gesetz abgeändert wurde.<sup>87</sup> Damit konnten die autonomen Provinzen ab 1. Januar 2014 erstmals selbst die Immobiliensteuer regeln. Der Südtiroler Landtag genehmigte daraufhin umgehend ein entsprechendes Landesgesetz,<sup>88</sup> mit dem die staatliche IMU-Regelung vollständig ersetzt wurde. Die Südtiroler Gemeinden waren nun nicht mehr gezwungen, die ständigen Änderungen des Staatsgesetzes, die häufig kurz vor den Zahlungsterminen erfolgten, umzusetzen, was die Planungssicherheit sehr erschwert hatte.

Zudem wurde Ende 2013 das Programm zur Erweiterung der Autonomie auch gesetzlich verankert, indem festgelegt wurde, dass mittels Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut weitere staatliche Aufgaben an die autonomen Provinzen Bozen und Trient delegiert werden sollten, wie jene der Steueragenturen, der Verwaltung der ordentlichen Gerichte sowie in Bezug auf den Stilfserjoch-Nationalpark.<sup>89</sup>

Auch wurde endlich, rund ein Jahr nach den Parlamentswahlen von 2013, die 12er- und 6er-Kommission eingesetzt und zwar mit Dekret von Regionenministerin Maria Carmela Lanzetta vom 18. März 2014. Erstmals in der Autonomiegeschichte wurde ein Ladin, nämlich der Kammerabgeordnete der SVP, Daniel Alfreider, als Vertreter des Staates in die paritätischen Kommissionen entsendet, womit die italienische Sprachgruppe nur mehr mit zwei Kommissaren in der 6er-Kommission vertreten war.

<sup>86</sup> Daum/Deluca/Riccio 2018, 26.

<sup>87</sup> G Nr. 147 v. 27.12.2013 Art. 1 Abs. 518.

<sup>88</sup> LG Nr. 3 v. 23.04.2014.

<sup>89</sup> G Nr. 147 v. 27.12.2013 Art. 1 Abs. 515; mit dieser Bestimmung hat das Parlament ebenso wie mit jener des Art. 1 Abs. 56 des G Nr. 549 v. 28.12.1995 bekräftigt, dass die Regierung ermächtigt ist, Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut zu erlassen, auch wenn der im Autonomiestatut vorgesehene Termin von zwei Jahren längst verstrichen ist.

Die paritätischen Kommissionen nahmen sofort ihre Arbeit auf. Im Jahr 2015 hat der Ministerrat erste Durchführungsbestimmungen verabschiedet, die allerdings nur Anpassungen an das EU-Recht darstellten, also keine Kompetenzerweiterung mit sich brachten.<sup>90</sup>

Eine Erweiterung der Verwaltungskompetenzen von besonderer Bedeutung erfolgte aber im Jahr 2016 mit der Durchführungsbestimmung zum Stilfserjoch-Nationalpark.<sup>91</sup> Diese Regelung war die wohl komplexeste aller bisherigen Durchführungsbestimmungen, da sie nicht nur das Territorium der Region Trentino-Südtirol betraf, sondern auch die Region Lombardei, in der ein großer Teil des Parks liegt. Im Dezember 2010 war ein erster Anlauf gescheitert, obwohl der Ministerrat die entsprechende Durchführungsbestimmung genehmigt hatte. Aufgrund des Protests des damaligen Präsidenten der Lombardei hat der Staatspräsident wegen des fehlenden Einvernehmens der Lombardei die Durchführungsbestimmung nicht unterzeichnet und zur Prüfung an den Ministerrat zurückgeschickt. Es war also klar, dass vor Genehmigung der Durchführungsbestimmung das Einverständnis der Lombardei eingeholt werden musste. Die Lombardei, mittlerweile von der Lega Nord unter Roberto Maroni geführt, stand einer Übernahme der Verwaltung (anders als zuvor Roberto Formigoni) positiv gegenüber, verlangte aber im Gegenzug die Übernahme der Finanzierung auch des lombardischen Anteils durch die beiden autonomen Provinzen.<sup>92</sup> Da die Region Lombardei zudem keine Befugnis für die Ausübung dieser Verwaltungskompetenzen hatte, musste über ein Staatsgesetz erst eine entsprechende Rechtsgrundlage geschaffen werden.<sup>93</sup>

Mit der Durchführungsbestimmung Nr.46 vom 3. März 2016 wurden die beiden autonomen Provinzen ermächtigt, Verkehrsbeschränkungen auf den Passstraßen sowie eine Bemannung einzuführen.

Einen Monat später wurde die Befugnis für das Personal der Verwaltungsgerichte und dessen Sitz auf die Provinz Bozen übertragen.<sup>94</sup>

Mit Durchführungsbestimmung Nr. 146 vom 7. Juli 2016 wurde den autonomen Provinzen die Kompetenz eingeräumt, auch in Abweichung von den staatlichen Regelungen den Einzelhandel in Gewerbezone zu beschränken. Damit wurde diese raumordnerische Kompetenz, die durch mehrere Urteile des VerfGH ausgehöhlt worden war, wieder hergestellt.

Mit zwei weiteren Durchführungsbestimmungen wurden die Zuständigkeiten der beiden autonomen Provinzen im Bereich des Jagdwesens abgesichert und ausgebaut: Die Jagdausübung in Naturparks wurde im Unterschied zur Regelung auf Staatsebene als weiter zulässig erklärt.<sup>95</sup> Die beiden Landeshauptleute wurden zudem ermächtigt, im Einvernehmen

<sup>90</sup> GvD Nr. 75 v. 29.04.2015, die die Abgabe der Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung auch durch Unionsbürger und Nicht-EU-Bürger mit permanenter Aufenthaltsbewilligung und Flüchtlingsstatus ermöglichte; GvD Nr. 186 v. 04.11.2015, die die Anwendung der Sprachenrechte nicht mehr an die italienische Staatsbürgerschaft knüpfte.

<sup>91</sup> GvD Nr. 14 v. 13.01.2016 Art. 1 Abs. 7.

<sup>92</sup> GvD Nr. 14 v. 13.01.2016.

<sup>93</sup> GD Nr. 91 v. 24.06.2014 Art. 11 Abs. 8, abgeändert mit G Nr. 116 v. 11.08.2014.

<sup>94</sup> GvD Nr. 51 v. 06.04.2016.

<sup>95</sup> GvD Nr. 239 v. 11.12.2016.

mit dem Umweltminister Änderungen der jagdbaren Arten festzulegen.<sup>96</sup> Dadurch wurde es möglich, die Überpopulation von Murmeltieren und Steinböcken, die im Rest Italiens streng geschützt sind, zu begrenzen.

Zu Beginn des Jahres 2017 erfolgte die Übertragung der Befugnisse für das Verwaltungspersonal der ordentlichen Gerichte auf die Region, während die beiden autonomen Provinzen die Gerichtsgebäude ins Eigentum übertragen erhielten.<sup>97</sup> Damit gingen mehrere Hunderte Bedienstete des Staats auf die Region Trentino-Südtirol über. Auch hier handelt es sich um eine einzigartige Bestimmung, da es in keiner anderen Sonderregion eine vergleichbare Regelung gibt wo der Staat solch delikate Funktionen an eine Gebietskörperschaft übertragen hat.

Eine weitere Wiederherstellung einer Zuständigkeit, die durch restriktive Urteile des VerGH verloren gegangen war, erfolgte Ende des Jahres 2017 im Bereich der öffentlichen Verträge. Nachdem der VerGH<sup>98</sup> auch den Sonderregionen jegliche Befugnis zur Regelung von öffentlichen Ausschreibungen und deren Ausführungsphase abgesprochen hatte, weil es sich hier um ausschließliche Staatskompetenz für Wettbewerb bzw. für Zivilrecht handle, hat die Provinz Bozen ab 2009 ihre eigenen Landesbestimmungen für unanwendbar erklärt und nur mehr Staatsgesetze angewendet.<sup>99</sup> Es war eine neue Rechtsgrundlage mit staatlichen Bestimmungen notwendig, um die Landeskompetenz, die zuvor jahrzehntelang ausgeübt worden war, wieder herzustellen. Dies erfolgte zunächst mit einem ordentlichen Gesetz<sup>100</sup> und danach mit Durchführungsbestimmung Nr. 162 vom 7. September 2017. Nach rund sechs Jahren der Anwendung der staatlichen Regelung wird dieser wichtige Bereich nun wieder mit Landesgesetz geregelt.<sup>101</sup>

Mit Durchführungsbestimmung Nr. 18 vom 6. Februar 2018 wurden zudem die bereits vorher in einem Staatsgesetz vorgesehenen neuen Befugnisse der Provinz Bozen für die Lehrerausbildung verankert.

Ein besonders wichtiger Ausbau der autonomen Kompetenzen erfolgte mit dem Haushaltsgesetz 2018, mit dem Art. 13 ASt, wiederum mit einem paktierten Gesetz unter Anwendung von Art. 104 ASt, abgeändert wurde. Den autonomen Provinzen wurde die primäre Zuständigkeit zur Regelung der Ausschreibung für die Vergabe der Konzessionen für große Wasserableitungen zur Energieerzeugung, die Dauer der Konzessionen und die Festlegung der Konzessionsgebühren übertragen.<sup>102</sup> Diese Zuständigkeit war zuvor vom VerGH verneint worden<sup>103</sup>, womit diese nur mit einer neuen Durchführungsbestimmung oder einer Änderung des Autonomiestatuts wieder hergestellt werden konnte. Südtirol verfügt über große Wasserressourcen zur Energieerzeugung, die zweifellos den wirtschaftlich

<sup>96</sup> GvD Nr. 240 v. 11.12.2016.

<sup>97</sup> GvD Nr. 15 v. 17.02.2017.

<sup>98</sup> VerGH, Urt. Nr. 411 v. 17.12.2008.

<sup>99</sup> DLH. Nr. 48 v. 26.10.2009.

<sup>100</sup> G Nr. 11 v. 28.01.2016 Art. 1 Abs. 6.

<sup>101</sup> LG Nr. 16 v. 17.12.2015.

<sup>102</sup> G Nr. 205 v. 27.12.2017 Art. 1 Abs. 833.

<sup>103</sup> VerGH, Urt. Nr. 28 v. 25.02.2014.

wichtigsten Bodenschatz darstellen. Diese neue ausgebaute Kompetenz, die weit über das hinausreicht, was 1969 im Paket vereinbart wurde, wird in Zukunft (da erneuerbare Energie betreffend) wohl noch an Bedeutung gewinnen.

Eine weitere Änderung des Autonomiestatuts, die von besonderer Tragweite ist, betrifft den sog. Sicherungspakt. Ab Mitte 2010 kürzte die Regierung jedes Jahr die der Region und den autonomen Provinzen laut Mailänder Abkommen zustehenden Beträge einfach einseitig und behielt die entsprechenden Geldflüsse ein. Die Regierung bestimmte einfach den von den Sonderregionen einzusparenden Gesamtbetrag, wobei diese sich selbst über die interne Aufteilung einigen sollten. Für den Fall der Nichteinigung (der regelmäßig eintrat) wurde die Aufteilung von der Regierung vorgenommen, wobei ein für die autonome Provinz Bozen sehr ungünstiger Schlüssel (sog. SIOPE-Kriterien) festgelegt wurde. So war der zu Lasten der autonomen Provinz Bozen bestimmte Betrag circa drei Mal so hoch wie jener der Nachbarprovinz Trient, obwohl diese ungefähr dieselbe Bevölkerung und ein nur unwesentlich geringeres Bruttosozialprodukt aufwies.

Ende 2013 wurde nach harten Verhandlungen zwischen dem Südtiroler Landeshauptmann Arno Kompatscher und der römischen Regierung ein Abkommen erzielt, das im Senat in das Haushaltsgesetz von 2015 übernommen wurde und zwar mittels paktierten Gesetzes und mit Änderung des Autonomiestatut.<sup>104</sup>

Die Eckpunkte des Sicherungspakts sind die Halbierung der Beteiligung der Region an der Mehrwertsteuer von zwei auf ein Zehntel und die Aufstockung zugunsten der Provinzen von 70 auf 80%, die ausdrückliche Festlegung, dass keine einseitigen Kürzungen des Staates mehr zulässig sind, mit Schließung aller „Schlupflöcher“ und die Aufteilung der einzusparenden Summen zwischen Trient und Bozen nach dem Bruttosozialprodukt und nicht mehr nach SIOPE-Kriterien.<sup>105</sup> Im Gegenzug bestanden die beiden Provinzen nicht auf Rückerstattung der von 2009 bis 2013 vorgenommenen Kürzungen. Wesentlich war nämlich, dass die autonomen Provinzen für die Zukunft von weiteren nicht vereinbarten und nicht im Finanzabkommen vorgesehenen Kürzungen ausgenommen waren und somit Planungs- und Rechtssicherheit haben. Die beiden autonomen Provinzen sind die einzigen Gebietskörperschaften in Italien, die eine so starke Absicherung gegen staatliche Eingriffe erwirken konnten. Wie sinnvoll es war, Ende 2014 zu einem Abschluss zu kommen, zeigt auch der Ausgang des Rekurses, den andere Regionen (und zunächst auch die beiden autonomen Provinzen) angestrengt hatten. Mit Urteil Nr.19 vom 26. Februar 2015, also wenige Wochen nach Abschluss des Garantiepakts, bestätigte der VerfGH die Rechtmäßigkeit der

<sup>104</sup> G Nr. 190 v. 23.12.2014 Art. 1 Abs. 406–413.

<sup>105</sup> SIOPE ist die Abkürzung für „Sistema operativo sulle operazioni degli enti pubblici“ ([https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e\\_government/amministrazioni\\_publiche/siope/decreti/](https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_publiche/siope/decreti/)). Nach diesen Kriterien wurden die Ausgaben und Kassenflüsse von Aktiengesellschaften, die von den Regionen und autonomen Provinzen kontrolliert waren, für die Berechnung des Anteils der jeweiligen Gebietskörperschaft an den von Regierung und Parlament vorgegebenen Sparzielen nicht mitberechnet. Je mehr Dienste auf derartige Gesellschaften ausgelagert waren, desto geringer fielen die Kürzungen zu Lasten der Region und autonomen Provinz aus. Aosta und die Provinz Bozen hatten wenig ausgelagert, daher wurden sie im Vergleich zu anderen Regionen überproportional belastet.

einseitigen Kürzungen, womit sich die Verhandlungsposition der anderen Sonderregionen natürlich erheblich verschlechterte. Die Region Friaul-Julisch Venetien wandte sich in der Folge wegen angeblicher Ungleichbehandlung im Vergleich zu Trentino-Südtirol an den VerGH, der aber die Verfassungskonformität des Sicherungspakts trotz seiner Einzigartigkeit bestätigte und dessen besondere Schutzwirkung und Bestandskraft der Schutzklausel gegen weitere Kürzungen auch für die Zukunft hervorhob.<sup>106</sup>

Da bei Abschluss des Sicherungspakts nicht klar war, ob das Abkommen dieses Mal von der Regierung respektiert und vor dem VerGH Bestand haben würde, hat LH Arno Kompatscher verlangt und auch erreicht, dass das Abkommen Gegenstand eines Briefwechsels zwischen Ministerpräsident Renzi und Bundeskanzler Faymann wurde, womit der österreichische Standpunkt in Bezug auf die internationale Verankerung der Autonomie gestärkt wurde.<sup>107</sup>

Gescheitert ist hingegen die große Verfassungsreform, die Regierungschef Matteo Renzi mit Reformministerin Maria Elena Boschi vorangetrieben hatte. Die überwiegende Mehrheit der Wähler sprach sich Ende 2016 gegen diese Reform aus, womit diese nicht in Kraft treten konnte. Diese Reform trug zwar eindeutig zentralistische Züge, aber die Regionen mit Sonderstatut waren von den Kompetenzbeschneidungen ausgenommen und es war zudem festgelegt, dass künftige Änderungen des Autonomiestatuts nur auf der Basis eines Einvernehmens erfolgen könnten.<sup>108</sup>

Genehmigt wurde hingegen ein Jahr später, kurz vor Ende der Legislaturperiode, die Abänderung des Autonomiestatuts, mit dem der Schutz der ladinischen Sprachgruppe ausgeweitet wurde.<sup>109</sup>

Von Bedeutung für die Autonomie waren auch die mit Staatsgesetz festgelegte Finanzierung des Abschlusses der Konvention mit der RAI, womit u. a. die Erhöhung der Sendezeiten in deutscher und ladinischer Sprache ermöglicht wurde<sup>110</sup> sowie die Errichtung eines Unternehmensgerichts mit Sitz in Bozen.<sup>111</sup>

Mit Gesetz Nr. 49 vom 8. April 2016 gelang es zudem, die Autonomie der Südtiroler Raiffeisenkassen zu bewahren, indem diese eine eigene Bankengruppe für Südtirol bilden konnten und sich nicht mit anderen Genossenschaftsbanken zu einer größeren Gruppe zusammenschließen mussten.

Von besonderer Bedeutung ist die Sonderregelung für die seit 2014 verfallene Brennerautobahn-Konzession, die es den betroffenen Gebietskörperschaften erlaubt, gemeinsam die Autobahn zu betreiben, die somit nicht öffentlich ausgeschrieben werden muss, wenn die privaten Aktionäre der Brennerautobahn AG (rund 15 %) aus der Gesellschaft ausschei-

<sup>106</sup> VerGH, Urt. Nr. 103 v. 23.05.2018.

<sup>107</sup> Zeller 2018, 500–502.

<sup>108</sup> Art. 39 Abs. 13, Text veröffentlicht im Gesetzesanzeiger der Republik Nr. 88 v. 15.04.2016.

<sup>109</sup> VerFG Nr. 1 v. 04.12.2017; siehe dazu Zeller 2018.

<sup>110</sup> GD Nr. 66 v. 24.04.2014 Art. 21 Abs. 3-ter, abgeändert mit G Nr. 89 v. 23.06.2014.

<sup>111</sup> GD Nr. 145 v. 23.12.2013 Art. 10, abgeändert mit G Nr. 9 v. 21.02.2014; Art. 1 Abs. 1 e) und f), G Nr. 220 v. 28.12.2015.

den.<sup>112</sup> Diese Bestimmung ist bis heute, auch wegen des Widerstands der privaten Aktionäre und der Gebietskörperschaften südlich der Südtiroler Landesgrenze, nicht umgesetzt worden.

Mit dem Haushaltsgesetz 2018 wurde zudem das Musik-Konservatorium in Bozen der Freien Universität Bozen angegliedert und liegt somit nicht mehr im Kompetenzbereich des Staates.<sup>113</sup>

Im Zuge der Reform der Geschäftsordnung des Senats ist es gelungen, eine Ausnahmebestimmung für die Bildung einer Fraktion zu erreichen. Während in der Regel mindestens zehn Senatoren notwendig sind, können mindestens fünf Senatoren, die in Regionen gewählt werden, in denen die Minderheiten vom Autonomiestatut geschützt sind, eine eigene Fraktion gründen.<sup>114</sup> Mit einer eigenen Fraktion hat man bekanntlich mehr Redezeit, mehr finanzielle und personelle Ressourcen und damit einen ungleich größeren Einfluss als es z. B. mit einer Untergruppe der Minderheiten als Teil der gemischten Fraktion in der Abgeordnetenversammlung möglich ist.

Das Wahlgesetz von 2015 *Rosatellum*<sup>115</sup>, das in Erwartung des Inkrafttretens der Verfassungsreform Boschi-Renzi (Abschaffung des direkt gewählten Senats) zunächst nur für die Abgeordnetenversammlung genehmigt wurde, führte die vier Wahlkreise des *Mattarellum* für die Wahl zur Abgeordnetenversammlung wieder ein.<sup>116</sup> Dieses Mehrheitswahlrecht begünstigte alle Parteien, die – auch auf lokaler Ebene – hohe Stimmenanteile erreichen und somit auch die SVP. Nach dem Scheitern der Verfassungsreform Ende 2016 wurde auch das Wahlgesetz für den Senat angepasst, wobei es in Südtirol beim bisherigen System blieb, es änderte sich praktisch nur die Regelung für den siebten, nicht im Einerwahlkreis zu wählenden Senator, der nicht mehr an den „besten Verlierer“ ging, sondern an jene Liste, die in der Region am meisten Stimmen erhalten hat.<sup>117</sup> Dies begünstigte die SVP, die traditionell zu den großen Parteien in der Region zählt und sich somit erstmals Chancen auf die Erringung des siebten (sog. fluktuierenden) Sitzes ausrechnen konnte.

## 12. Die Legislaturperiode 2018 bis derzeit 2021

Die Wahlen vom 14. März 2018 brachten einen völligen Umbruch der Kräfteverhältnisse in der Parteienlandschaft mit sich. Stärkste Partei mit über 30 % der Stimmen wurde die 5-Sterne-Bewegung, während die Lega im Mitte-Rechts-Block Forza Italia überflügeln konnte. Nach monatelangem Tauziehen kam es zur Bildung einer Koalition zwischen dem *Movimento 5 Stelle* und der *Lega* unter Führung des parteilosen Rechtsprofessors Giuseppe Conte.

Aufgrund der vorteilhaften Bestimmungen des Wahlgesetzes „Rosatellum“ von 2015 gelang es der SVP im Verein mit der Schwesterpartei PATT aus dem Trentino eine starke

<sup>112</sup> GD Nr. 148 v. 16.10.2017 Art. 13/*bis*, geändert mit G Nr. 172 v. 04.12.2017.

<sup>113</sup> G Nr. 205 v. 27.12.2017 Art. 1 Abs. 658–659.

<sup>114</sup> Art. 1 d) Nr. 3) des Beschlusses des Senats v. 20.12.2017, mit dem Art. 14 Abs. 5 der Geschäftsordnung geändert wurde, veröffentlicht im Gesetzesanzeiger der Republik Nr. 15 v. 19.01.2018.

<sup>115</sup> Benannt nach dem Berichterstatter, K.Abg. Ettore Rosato.

<sup>116</sup> G Nr. 52 v. 06.05.2015 Art. 1 Abs. 1 a), Art. 2 Abs. 2.

<sup>117</sup> G Nr. 165 v. 03.11.2017 Art. 2.



Vertretung nach Rom zu entsenden, nämlich drei Senatoren und vier Kammerabgeordnete, wobei allein die SVP sechs Parlamentarier stellte. Im Verbund mit dem im Senatswahlkreis Bozen mit Unterstützung der SVP gewählten Gianclaudio Bressa und dem aostanischen Senator Albert Laniece konnte somit in erstmaliger Anwendung der Sonderklausel der Geschäftsordnung (fünf statt zehn Senatoren als Mindeststärke) die Autonomiegruppe im Senat wieder gebildet werden.

Die Namhaftmachung der sechs Staatsvertreter für die 12er-Kommission zog sich rund ein Jahr lang hin. Bevor die im Juni 2019 endlich eingesetzten Autonomie-Kommissionen die Arbeit richtig aufnehmen konnten, scheiterte die Regierung Conte I, nachdem Lega-Chef Matteo Salvini dem Ministerpräsidenten Giuseppe Conte das Vertrauen entzogen hatte. Es ist zudem fraglich, ob ein erfolgreiches Arbeiten möglich gewesen wäre, da die Lega-Regionenministerin Erika Stefani ausschließlich ihrer Partei nahestehende Vertreter entsendet hatte, womit der Koalitionspartner 5-Sterne-Bewegung außen vor blieb. Es war dies das erste Mal, dass der Juniorpartner einer Regierung den größeren Koalitionspartner bei der Besetzung der paritätischen Kommissionen nicht berücksichtigt hat.<sup>118</sup>

Auf Initiative des ehemaligen Ministerpräsidenten Matteo Renzi kam es zur Bildung der Regierung Conte II, die nun von diversen Mitte-Links-Parteien unterstützt wurde. Es dauerte wiederum einige Monate, bis die Staatsvertreter in den paritätischen Kommissionen neu ernannt wurden. Am 10. Januar 2020 bestimmte der neue Regionenminister Francesco Boccia die sechs Staatsvertreter, wobei dieses Mal alle Parteien der Regierungskoalition gehört und berücksichtigt wurden.<sup>119</sup>

Nachdem Matteo Renzi der Regierung Conte II das Vertrauen entzogen hatte, wurde im Februar 2021 eine Allparteienregierung unter der Führung von Mario Draghi gebildet. Die neue Regionenministerin Maria Stella Gelmini von Forza Italia ernannte im Juni 2021 die neuen Staatsvertreter, wobei die Koalitionspartner 5-Sterne-Bewegung und *Partito Democratico* nicht berücksichtigt wurden. Damit wird ein erfolgreiches Arbeiten der paritätischen Kommissionen nicht gerade erleichtert.

Am 23.9.2021 hat der Ministerrat nach einer „Durststrecke“ von über 40 Monaten zwei Durchführungsbestimmungen genehmigt und zwar jene über die Volkszählung und über den Zweisprachigkeitsnachweis von Ärzten.<sup>120</sup>

Einen so langen Stillstand wie von 2018 bis September 2021 hat es seit Einsetzung der paritätischen Kommissionen im Jahr 1972 nie gegeben, denn selbst unter den diversen Regierungen Berlusconi, zu denen die SVP in kritischer Distanz stand, waren zumindest Durchführungsbestimmungen technischer Natur genehmigt worden.

<sup>118</sup> L'Adige, 18.06.2019, <https://www.ladige.it/attualita/2019/06/18/commissione-dei-12-il-governo-fa-le-nomine-il-ministro-fraccaro-si-arrabbia-scelte-partitiche-1.2766960> (abgerufen am 22.07.2021).

<sup>119</sup> TGR Bolzano, 10.01.2020, <https://www.rainews.it/tgr/bolzano/articoli/2020/01/blz-Commissione-6-12-ministro-Boccia-firma-decreto-nomina-vettorato-happacher-crisafulli-b041f495-c99a-4db1-8690-069968bfcf04.html> (abgerufen am 22.07.2021).

<sup>120</sup> <https://news.provinz.bz.it/de/news/lh-in-rom-zwei-durchfuhrungsbestimmungen-genehmigt> (abgerufen am 22.09.2021); GvD Nr.150 vom 4.10.2021.

Angesichts der schwierigen politischen Konstellation ist zu erwarten, dass bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode nur solche Durchführungsbestimmungen den *preconsiglio* und den Ministerrat passieren werden, die technischer Natur sind (wie z. B. die kürzlich genehmigten neuen Modalitäten der Volkszählung sowie der Aufbewahrung der Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung).

In Bezug auf die Verfassungsreformen ist zu erwähnen, dass anstelle einer großen umfassenden Reform in der laufenden Legislaturperiode der Weg beschritten wurde, die Verfassung punktuell abzuändern. Für die Südtiroler Autonomie bedeutsam ist das Verfassungsgesetz zur Reduzierung der Parlamentarier von 630 auf 400 Kammerabgeordnete und von 315 auf 200 Senatoren. Hier konnte mit Berufung auf die Paketmaßnahme 111 durchgesetzt werden, dass Südtirol weiterhin drei Senatoren stellen kann, was zu einer (im Verhältnis zur Bevölkerung) überproportional starken Vertretung der Region Trentino-Südtirol im Senat führen wird, deren Vertretung von vorher sieben auf nun sechs Senatoren im Vergleich zu anderen Regionen nur wenig gekürzt wird.<sup>121</sup> In der Abgeordnetenversammlung wird Südtirol hingegen mit ein bis zwei Parlamentariern weniger vertreten sein als bisher, womit die Einflussmöglichkeiten und die parlamentarische Arbeit zur Stärkung der Autonomie wohl schwieriger werden wird.

Erwähnenswert ist auch die Schaffung einer Sondersektion des Berufsalbums für Ärzte in der Provinz Bozen, in das jene eingetragen werden können, die „nur“ die deutsche Amtssprache beherrschen.<sup>122</sup> Dies erleichtert die Niederlassungsfreiheit von Ärzten aus dem deutschsprachigen Ausland und bewirkt eine Gleichstellung mit jenen Ärzten, die nur die italienische Sprache (nicht aber die deutsche) beherrschen und anstandslos in das „normale“ Berufsalbum eingetragen worden sind, während dies Ärzten verwehrt wurde, die nur die deutsche (Amts-)Sprache beherrschen, nicht aber die italienische.

### 13. Schlussbemerkungen

Entgegen den eher pessimistischen Erwartungen in Bezug auf die Entwicklung der Südtirolautonomie nach Abgabe der Streitbeilegungserklärung ist es in den Jahren 1992 bis 2021 gelungen, die Bereiche der autonomen Gesetzgebungs- und Vollzugsgewalt erheblich auszubauen. Die italienische Regierung hat insgesamt 88 neue, von den paritätischen Kommissionen ausgearbeitete Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut genehmigt, die im Gesetzesanzeiger der Republik veröffentlicht wurden. Im Vergleich dazu waren es in den Jahren 1948 bis 1970 nur 25 und in den ersten 20 Jahren der Umsetzung des zweiten Autonomiestatuts von 1972 bis 1992 rund 72 Durchführungsbestimmungen.

Es gilt zu berücksichtigen, dass in den ersten Jahren ab 1972 die meisten Durchführungsbestimmungen ganze Verwaltungsbereiche betrafen, die vom Staat auf die beiden autonomen Provinzen übertragen wurden, während in der Folge viele Durchführungsbe-

<sup>121</sup> VerfG Nr. 1 v. 19.10.2020 Art. 2 Abs. 1 b.

<sup>122</sup> G Nr. 178 v. 30.12.2020 Art. 1 Abs. 497.

stimmungen häufig Anpassungen, wie z.B. Änderungen der Stellenpläne der staatlichen Verwaltungen in Südtirol, zum Gegenstand hatten.

Auffällig ist, dass von den 88 neueren Durchführungsbestimmungen rund 53 von Mitte-Links-Regierungen genehmigt wurden, die im Betrachtungszeitraum von 29 Jahren rund zwölf Jahre lang den Ministerpräsidenten gestellt haben:

Regierung Prodi I (1996–1998)	10
Regierung D'Alema I und II (1998–2000)	9
Regierung Amato II (2000–2001)	11
Regierung Prodi II (2006–2008)	4
Regierung Letta (2013–2014)	0
Regierung Renzi (2014–2016)	10
Regierung Gentiloni (2016–2018)	9

Hervorzuheben ist schließlich, dass das Regierungsmitglied, das am meisten Durchführungsbestimmungen (nämlich 39) begleitet und maßgeblich für deren Genehmigung Sorge getragen hat, der heutige Senator Gianclaudio Bressa ist. Er fungierte nämlich in den Jahren 1998–2001 und von 2014–2018 als Unterstaatssekretär mit dem Aufgabenbereich Sonderautonomien. In den Jahren 2006–2008 fungierte er als Präsident der paritätischen Kommissionen und hatte in dieser Funktion zur Genehmigung von vier weiteren Durchführungsbestimmungen beigetragen, darunter jener über die großen Wasserableitungen, mit der das von der EU-Kommission gegen Italien eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren beigelegt werden konnte.

Unter den diversen Regierungen Berlusconi, der immerhin rund 10 Jahre regiert hat, wurden nur 25 Durchführungsbestimmungen genehmigt, wobei es sich dabei lediglich um kleinere technische Anpassungen bestehender Durchführungsbestimmungen handelte und keine einzige neue Kompetenz übertragen wurde.

Ein maßgeblicher Faktor war, ob die Parlamentarier der SVP die jeweilige Regierung unterstützt haben, also Teil der Mehrheit waren und ob ihre Stimmen wegen knapper Mehrheitsverhältnisse von Gewicht waren. Zwischen Januar 1995 bis März 2001 waren die Mehrheitsverhältnisse in der Abgeordnetenversammlung so eng, dass die drei Stimmen der SVP für die Regierung von großer Bedeutung waren. Dasselbe galt in den Jahren 2006–2008 und von Dezember 2013 bis März 2018 im Senat. Verstärkt wurde der politische Einfluss durch den Umstand, dass ab 2014 der *Gruppo per le Autonomie* im Senat auf rund 20 Mitglieder ausgebaut werden konnte. Ohne diese Parlamentsfraktion verfügten die Regierung Renzi und die nachfolgende von Gentiloni nicht über die absolute Mehrheit im Senat. Die Autonomiegruppe im Senat besteht seit dem Jahr 2001 und wurde seitdem in jeder Legislaturperiode neu gebildet. Sie bestand bisher aus einer Kerngruppe von zwei bis drei SVP-Senatoren sowie dem Senator des Aostatal. Dazu konnten in der Regel noch andere autonomiefreundliche Senatoren (darunter einige der Senatoren auf Lebenszeit) gewonnen

werden, um auf die notwendige Mindestanzahl (bis 2018 zehn, danach fünf Senatoren) für die Fraktionsbildung zu kommen. Die Bildung einer eigenen Parlamentsfraktion unter der Federführung von Parlamentariern, die nicht von den gesamtstaatlichen Parteien abhängen und mit dem Hauptziel des Ausbaus der Sonderautonomie sowie der Schulterchluss mit den Vertretern anderer Sonderregionen hat deren Einfluss im Parlament erheblich verstärkt.<sup>123</sup> Ausschlaggebend für den erfolgreichen Aufbau war auch die Ausarbeitung eines Programms für die Autonomieentwicklung, zu dessen Umsetzung sich die jeweilige Regierung als Gegenleistung für die kontinuierliche Unterstützung durch die Autonomiegruppe im Senat und durch die Untergruppe der Minderheiten in der Abgeordnetenkammer verpflichtete. Diese Unterstützung erfolgte immer „von außen“ also unter Verzicht der Annahme von Regierungsposten (Minister, Unterstaatssekretäre) von Seiten der SVP-Parlamentarier („Kompetenzen statt Posten“).

In den Jahren seit 1992 sind viele neue Bereiche in die Zuständigkeit der beiden Provinzen übergegangen, die nicht Gegenstand der Paketvereinbarungen von 1969 waren, womit die Autonomie Südtirols heute wesentlich über den im Jahr 1992 zwischen Österreich und Italien im Rahmen der Streitbeilegungserklärung vereinbarten Standard hinausgeht. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang der Übergang der Verwaltungszuständigkeiten für das Lehrpersonal, die Arbeits- und Motorisierungsämter, die Staatsstraßen, von rund 2.500 Grundstücken und Gebäuden, einschließlich vieler Schutzhütten, die großen Wasserableitungen zur Stromerzeugung, den Stilsferjoch-Nationalpark, des Verwaltungspersonals der ordentlichen Gerichte und des Verwaltungsgerichts Bozen. Mit der Verfassungsreform von 2001 (VerfG Nr. 1 vom 18. Oktober 2001) wurde der Sichtvermerk des Regierungskommissars abgeschafft, so dass seitdem Landesgesetze nicht mehr rückverwiesen werden können, sondern sofort in Kraft treten. Mit einem sog. paktierten Gesetz, das nach dem in Art. 104 ASt vorgesehenen Verfahren vom Parlament mit absoluter Mehrheit genehmigt wurde, hat der Staat 2017 zudem die primäre Gesetzgebungskompetenz für die großen Wasserableitungen und die entsprechenden Wettbewerbsverfahren zur Konzessionsvergabe auf die beiden Autonomen Provinzen übertragen.<sup>124</sup>

Diese Erweiterungen sind nicht völkerrechtlich verankert und damit vor dem Internationalen Gerichtshof wohl nicht einklagbar.<sup>125</sup> Dennoch ist kaum davon auszugehen, dass Italien diese Autonomieerweiterungen zurücknimmt. Dazu wären ja in jedem Fall die innerstaatlichen verfassungsrechtlichen Normen zu beachten. Für einen *contrarius actus*, also für

<sup>123</sup> Daum/Deluca/Riccio 2018.

<sup>124</sup> G Nr. 205 v. 27.12.2017 Art. 1 Abs. 833, mit dem Art. 13 des ASt ersetzt wurde.

<sup>125</sup> Riz/Happacher 2013, 414; allerdings wird deren Meinung, dass nach 1992 erfolgte Änderungen von Durchführungsbestimmungen oder genehmigte Neuerungen dazu führen, dass die Norm insgesamt nicht mehr verankert ist und von solchen Änderungen der „Rechte, die im Jahr 1992 völkerrechtlich verankert wurden und vor dem IGH justiziabel sind“, abzuraten sei, nicht geteilt werden. Dies würde ja dazu führen, dass die Durchführungsbestimmungen nicht mehr an neue Erfordernisse angepasst werden und von Erweiterungen der Autonomie Abstand genommen werden müsste. Der Autonomiestandard von 1992 bleibt ja auf jeden Fall gewahrt und wird sicher nicht durch Erweiterungen und Verbesserungen beeinträchtigt. Italien kann allenfalls die Erweiterungen einseitig zurücknehmen, aber sicherlich nicht die Bestimmungen, die 1992 an Österreich übergeben wurden.

eine Abschaffung einer Durchführungsbestimmung zum Autonomiestatut, müsste nämlich dasselbe Verfahren eingehalten werden wie für deren Genehmigung, mit verpflichtender Befassung der jeweils zuständigen paritätischen Kommission. Diese hatten zwar kein Vetorecht, d. h. deren Gutachten zu einem Regierungsvorschlag wäre nicht bindend (der Ministerrat könnte die Durchführungsbestimmung selbst bei einem negativen Gutachten erlassen), doch ist dies bisher in der Praxis nie erfolgt. Auch der Autonomie gegenüber eher kritisch eingestellte Regierungen wie die Regierungen Berlusconi I (1994), II (2001–2005), III (2006–2006), IV (2008) haben eine Verletzung des Konsensprinzips gescheut und nicht einmal auf dem Höhepunkt der politischen Konfrontation, wie z. B. anlässlich des Streits über die Volkszählung 2002, zu diesem Mittel gegriffen. Dazu kämen in vielen Bereichen erheblich finanzielle Nachteile für den Staat, z. B. wenn er die Delegation der Verwaltungszuständigkeiten für den Stilfserjoch-Nationalpark, die Staatsstraßen, Lehrer oder Gerichtspersonal zurücknehmen wollte. In diesem Fall müsste der Staat auch die gesamten Kosten, die bisher zu einem wesentlichen Teil aus dem Landeshaushalt bestritten werden, wieder selbst übernehmen.

Als völkerrechtlich verankert können hingegen die neue Finanzregelung von 2015 sowie die Verbesserung des Minderheitenschutzes für die Ladiner gelten. Beide Änderungen wurden nämlich durch die Briefwechsel zwischen den Regierungschefs Werner Faymann und Matteo Renzi im Jahr 2016 sowie Christian Kern und Paolo Gentiloni im Jahr 2017 als spätere Praxis zum Pariser Vertrag anerkannt.<sup>126</sup>

Zudem konnten einige wesentliche, vorher durch restriktive Urteile des VerFGH ausgehöhlte Kompetenzbereiche wieder hergestellt werden, wie jene über den Einzelhandel (Ansiedlungsbeschränkung für Großverteiler), die Jagd und die öffentlichen Verträge.

In einigen Bereichen, wie z. B. des Personalwesens, ist es hingegen nicht gelungen, die bis zum Ergehen der restriktiven Urteile des VerFGH ausgeübten autonomen Kompetenzen wieder herzustellen. Dies hängt aber auch damit zusammen, dass die meisten Beschäftigungsverhältnisse seit der Reform des öffentlichen Dienstes auf Staatsebene nicht mehr vom öffentlichen Recht, sondern zivilrechtlich geregelt sind, also in einen Bereich fallen, der laut Verfassung und Autonomiestatut in die Staatskompetenz fällt.

Insgesamt gesehen ist der im Jahr 2021 geltende Autonomiestandard höher als jener, der im Jahr 1992 bestanden hat.<sup>127</sup> Die Vielzahl der neu hinzugekommenen Kompetenzen, vor allem jener auf Verwaltungsebene, können durchaus als „zweites Paket“ bezeichnet werden. Besonders deutlich ist diese Entwicklung am Rückgang der Staatsstellen in Südtirol: Ende der 1980er-Jahre waren laut den Stellenplänen rund 15.000 Staatsstellen (einschließlich der halbstaatlichen Einrichtungen wie Eisenbahn, Post, Fürsorgeinstitut NISF und Unfallversicherung INAIL) in Südtirol vorgesehen.<sup>128</sup> Davon waren rund die Hälfte dem ethnischen

<sup>126</sup> Zeller 2018, 300–303.

<sup>127</sup> Obwexer 2015, 617 ist der Meinung, dass die seit dem Jahr 1992 eingetretenen Entwicklungen der Autonomie sowohl Erweiterungen als auch Einschränkungen der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen der Autonomen Provinz beinhalten und sich die Erweiterungen und Einschränkungen auf den ersten Blick in Summe und rein zahlenmäßig in etwa die Waage halten.

<sup>128</sup> Dolomiten v. 23.01.1989, 3, „Proporz: Zeitplan in etwa eingehalten“.

Proporz unterworfen, da dieser ja z. B. nicht auf das Militär und die Polizei anwendbar ist. Von diesen 15.000 Bediensteten sind in den letzten 25 Jahren mehr als die Hälfte von der Staats- auf die Landes- (Schulpersonal, Angestellte der Arbeits- und Motorisierungämter, Staatsstraßenverwaltung ANAS, Verwaltungspersonal des Verwaltungsgerichts) oder Regionalverwaltung (Verwaltungspersonal der ordentlichen Gerichte) übergegangen.<sup>129</sup> Der Staat verwaltet heute in Südtirol letztlich nur mehr die Polizei, das Militär, das Fürsorgeinstitut NISF, die Unfallversicherungsanstalt INAIL und die Agentur der Einnahmen. Auch daraus wird ersichtlich, dass die Südtiroler Autonomie gerade im Bereich der Verwaltungskompetenzen erheblich ausgeweitet werden konnte.

### Bibliographie

- Daum, Eberhard/Deluca, Francesca/Riccio, Giancarlo (Hrsg.) (2018): *Gemeinsam für die Autonomie*. Rom/Bozen: Autonomiefraktion im Senat.
- Obwexer, Walter (2015): *Entwicklungen und Veränderungen der Südtiroler Autonomie seit der Streitbeilegungserklärung 1992*. Rechtsgutachten für die Südtiroler Landesregierung, [https://www.provinz.bz.it/politik-recht-aussenbeziehungen/autonomie/downloads/20170613\\_Rechtsgutachten\\_-\\_parere\\_legale.pdf](https://www.provinz.bz.it/politik-recht-aussenbeziehungen/autonomie/downloads/20170613_Rechtsgutachten_-_parere_legale.pdf) (zuletzt abgerufen am 31.08.2021).
- Peterlini, Oskar (2000): *Autonomia e tutela delle minoranze nel Trentino-Alto Adige*. Trento: Ufficio del Consiglio di Presidenza della Regione Trentino-Alto Adige.
- Riz, Roland/Happacher, Esther (2013): *Grundzüge des italienischen Verfassungsrechts unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie*. Innsbruck: Studia.
- Zeller, Karl (1989): *Das Problem der völkerrechtlichen Verankerung des Südtirol-Pakets und die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs*. Wien: Braumüller.
- Zeller, Karl (1990): *Ist ein Abschluss der Durchführung des Südtirol-Pakets in Sicht? Eine Analyse der noch offenen Fragen*. In: *Österreichisches Jahrbuch für Politik* 1990, 631–645.
- Zeller, Karl (1992): *Die Beendigung des österreichisch-italienischen Streits vor den Vereinten Nationen. Ist die Südtirolfrage endgültig gelöst?* In: *Österreichisches Jahrbuch für Internationale Politik* 1992, 49–91.
- Zeller, Karl (2018): *Auf dem Weg zur Gleichberechtigung der Dolomitenladiner in der Region Trentino-Südtirol. Vom Pariser Vertrag bis zum Verfassungsgesetz Nr.1/2017*. In: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen* 11, 479–503.

<sup>129</sup> Peterlini 2000, 170 gibt z. B. allein das unterrichtende Personal mit 7.000 an.

# Der europäische Faktor in den Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut

Esther Happacher

## The European factor in the implementing provisions of the Statute of Autonomy

**Abstract:** This article deals with the European factor in the implementing provisions of the South Tyrolean Autonomy Statute. It shows that in the 50 years since the Second Statute of Autonomy came into force, the effects of European integration have also become increasingly evident in the central instrument of shaping South Tyrol's autonomy. At the same time, the crucial role of the implementing regulations in the development of South Tyrol's special autonomy is confirmed, especially with regard to the latter adaptation to the challenges of European integration.

**Keywords:** South Tyrol, autonomy, European integration, implementing provisions.

## 1. Einleitende Bemerkungen

Das Dekret des Präsidenten der Republik (DPR) Nr. 670 vom 31. August 1972<sup>1</sup> i. g. F. bekannt als so genanntes Zweites Autonomiestatut (im Folgenden: ASt) beruht im Wesentlichen auf den Änderungen des Sonderstatuts für Trentino-Südtirol, enthalten im VerfG Nr. 5 von 26. Februar 1948,<sup>2</sup> durch das VerfG Nr. 1 vom 10. November 1971.<sup>3</sup> Da die Neuerungen in vielfacher Weise eine detailliertere Regelung zu ihrer Umsetzung erforderten, sollte das Statut weiterhin im Wege von Durchführungsbestimmungen in Form von gesetzesvertretenden Dekreten der Regierung umgesetzt werden.<sup>4</sup> In die Erstellung dieser Durchführungsbestimmungen und damit in die konkrete Ausgestaltung der Autonomie waren nun auch Vertreter der Sonderautonomie einbezogen.<sup>5</sup> Für den Erlass der Durchführungsbestimmungen war nunmehr die Einholung einer Stellungnahme von Seiten paritätisch zwischen Vertretern des Staates und der Autonomen Region bzw. Provinzen besetzter Kommissionen Voraussetzung, wobei eine dieser Kommissionen, die für sich auf die Provinz Bozen beziehenden Angelegenheiten zuständig war, auch paritätisch zwischen Angehörigen der italienischen und der deutschen Sprachgruppe zusammensetzen war.<sup>6</sup> Auch sollten die Durchführungsbestimmungen innerhalb einer Ordnungsfrist von zwei Jahren<sup>7</sup> erlassen werden, womit die Dringlichkeit der Umsetzungsregelungen zu den weitreichenden Änderungen klar zum Ausdruck kam.

Nach wie vor stellen die Durchführungsbestimmungen zum Statut eines der zentralen Instrumente zur Ausgestaltung der Südtiroler Autonomie dar. Das wesentliche Element ist dabei die Verhandlung zwischen den Vertretern der Autonomie und des Staates zum Inhalt der zukünftigen Durchführungsbestimmungen, das die Sonderautonomie unter das Verhandlungsprinzip stellt.<sup>8</sup> Die Durchführungsbestimmungen können nicht nur die Bestimmungen des Statuts näher ausführen, sondern diese auch ergänzen, jedoch niemals

<sup>1</sup> Herzlicher Dank ergeht an Univ.-Ass Mag.a Maria Tischler für die redaktionelle Unterstützung. GA Nr. 301 vom 20.11.1972.

<sup>2</sup> GA Nr. 62 vom 13.03.1948.

<sup>3</sup> GA Nr. 3 vom 05.01.1972.

<sup>4</sup> Siehe Art. 95 VerfG Nr. 5/1948.

<sup>5</sup> Siehe Art. 57 VerfG Nr. 1/1971.

<sup>6</sup> Art. 107 ASt i. d. F. VerfG Nr. 1/1971 lautete: „(1) Sie [die sog. 12-er Kommission, EH] besteht aus zwölf Mitgliedern, davon sechs als Vertreter des Staates, zwei als Vertreter des Regionalrates, zwei als Vertreter des Landtages des Trentino und zwei als Vertreter des Südtiroler Landtages. Drei Mitglieder müssen der deutschen Sprachgruppe angehören. (2) Innerhalb der Kommission gemäß vorhergehendem Absatz wird eine Sonderkommission für die Durchführungsbestimmungen gebildet, die sich auf die der Zuständigkeit der Provinz Bozen zuerkannten Sachgebiete beziehen; sie besteht aus sechs Mitgliedern, davon drei in Vertretung des Staates und drei in Vertretung des Landes. Eines der Mitglieder in Vertretung des Staates muss der deutschen Sprachgruppe angehören; eines der Mitglieder in Vertretung des Landes muss der italienischen Sprachgruppe angehören.“ Seit dem VerfG Nr. 1 vom 04.12.2017 können auch Angehörige der ladinischen Sprachgruppe Mitglied sein, siehe Art. 107 i. d. F. von Art. 9 VerfG Nr. 1/2017.

<sup>7</sup> Art. 58 VerfG Nr. 1/1971. Zur Natur als Ordnungsfrist siehe VfGH Urteile Nr. 160/1985; Nr. 212/1984.

<sup>8</sup> Dazu allgemein Cosulich 2017, insbesondere 94–108. Ein weiteres Instrument stellen die sog. paktierten Gesetze i. S. von Art. 104 ASt dar, die insbesondere die Finanzbestimmungen des Statuts auf der Grundlage eines Einvernehmens zwischen Regierung und Autonomie ändern.



gegen das Statut verstoßen.<sup>9</sup> Sie stehen im Gesamtkontext der italienischen Verfassungs- und Rechtsordnung und damit auch des sukzessiv zunehmenden Einflusses und der Auswirkungen durch die europäische Integration auf die Rechtsordnung des Mitgliedstaates Italien. Entsprechend hat seit dem Inkrafttreten des Zweiten Autonomiestatuts auch die europäische Integration im Laufe der Jahre ihre Spuren in der Ausgestaltung der Südtirol-Autonomie hinterlassen.<sup>10</sup>

Vorausgeschickt werden muss, dass die Südtirol-Autonomie inhaltlich aus zwei großen Säulen besteht, die im Pariser Vertrag vom 5. September 1946 grundgelegt sind<sup>11</sup>: zum einen aus Minderheitenschutzbestimmungen im engeren Sinn wie die Regelungen zum Recht auf den Gebrauch der Minderheitensprache oder zur Schule in der Muttersprache, zum anderen aus der Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie, die ebenfalls dem Minderheitenschutz dient, da sie der deutschen und ladinischen Minderheit Selbstverwaltung garantiert. Im Folgenden wird gerade im Hinblick auf die Autonomie in Gesetzgebung und Verwaltung ausschließlich auf Südtirol eingegangen, auch wenn das Zweite Autonomiestatut Regelungen zur Autonomen Region Trentino-Südtirol und zur Autonomen Provinz Trient enthält, wobei für letztere hinsichtlich der Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie weitestgehend dieselben Bestimmungen wie für die Autonome Provinz Bozen (im Folgenden: Südtirol) gelten.<sup>12</sup>

Im Folgenden wird ein Überblick über Durchführungsbestimmungen gegeben, in denen ab dem Inkrafttreten des Zweiten Autonomiestatuts ausdrücklich die Rechtsordnung zunächst der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft EWG bzw. der Europäischen Gemeinschaft EG und nunmehrigen Europäischen Union einbezogen wurde. Ebenso werden Durchführungsbestimmungen dargestellt, die unmittelbar auf einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zurückzuführen sind. Dabei wird der Übersichtlichkeit halber nach den wichtigsten Phasen ab dem Inkrafttreten des Zweiten Autonomiestatuts gegliedert: von 1972 bis zur Beendigung des 1960 vor der UNO entstandenen Streits zwischen Österreich und Italien zur Frage der Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen Italiens aus dem Pariser Vertrag von 1946 durch die Streitbeendigungserklärung im Jahre 1992,<sup>13</sup> darauffolgend die Phase zwischen der Streitbeendigungserklärung 1992 bis zur Verfassungsreform 2001 und die Periode ab der Verfassungsreform 2001. Schlussbetrachtungen runden den Beitrag ab.

<sup>9</sup> Vgl. Riz/Happacher 2013, 420–422.

<sup>10</sup> Zu den Auswirkungen allgemein siehe etwa Obwexer 2015, der u. a. auf die Bindung Südtirols an das Unionsrecht in Ausübung seiner Kompetenzen eingeht.

<sup>11</sup> Zum Pariser Vertrag siehe umfassend Haller 2021, insbesondere 49–86.

<sup>12</sup> Siehe insbesondere Art. 8, 9 und 10 ASt, die die Materien der primären, sekundären und tertiären Gesetzgebungskompetenzen der autonomen Provinzen aufzählen, in denen den Provinzen auch parallel die Verwaltungskompetenz zukommt (Art. 16 Abs. 1 i. V. m. mit Art. 54 ASt).

<sup>13</sup> Siehe dazu Haller 2021, 136–152.

## 2. Europäische Integration und Durchführungsbestimmungen zwischen 1972 und 1992

In einer ersten Phase nach dem Inkrafttreten des neuen Autonomiestatuts ging es zunächst um die Abgrenzung der einzelnen Befugnisse zwischen dem Staat und Südtirol in den Materien autonomer Kompetenz und um die Übertragung von Personal und Sachmitteln. Aus dem Blickwinkel der europäischen Integration ging es damit zugleich um die Frage, wer innerstaatlich zur Vollziehung und Anwendung von (damals noch) Gemeinschaftsrecht zuständig war.<sup>14</sup> Südtirol wurden sporadisch – gleich wie den Regionen mit Normalstatut – Vollzugsbefugnisse zu einzelnen gemeinschaftsrechtlichen Normen zugewiesen. Inhaltlich behielten diese Regelungen im Rahmen der Durchführung der neu definierten autonomen Kompetenzen Vollzugstätigkeiten zum Gemeinschaftsrecht dem Staat vor und grenzten damit den Bereich der Zuständigkeiten des Landes ein. Als Beispiele können Art. 6 DPR<sup>15</sup> Nr. 689 vom 1. November 1973<sup>16</sup> betreffend Berufsertüchtigung und Berufsausbildung und Art. 8 Abs. 1 DPR Nr. 279 vom 22. März 1974<sup>17</sup> betreffend Mindestbewirtschaftungseinheiten, Jagd und Fischerei, Land- und Forstwirtschaft genannt werden. Art. 6 DPR Abs. 1 lit. a Nr. 689/1973 nimmt in Zusammenhang mit der Abgrenzung der staatlichen Befugnisse Bezug auf den Europäischen Sozialfond und behält sowohl die Koordination als auch die Vorlage der Projekte für die berufliche Ausbildung und Umschulung der Arbeitnehmer bei den europäischen Stellen der EWG dem Staat vor. Art. 8 Abs. lit. a und b 1 DPR Nr. 279/1974 bestimmt, dass die Zuständigkeit der staatlichen Organe im Hinblick auf die Beziehungen zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und auf die Anwendung von Verordnungen und anderen Rechtsakten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft betreffend die Preis- und die Marktpolitik aufrecht bleibt und dient somit ebenfalls zur Beschränkung des Kompetenzbereichs Südtirols.

Eine erste allgemeine Regelung der Zuständigkeitsfrage hinsichtlich Vollzug und Anwendung von Gemeinschaftsrecht erfolgte im Zuge der Ausdehnung der Bestimmungen des DPR Nr. 616 vom 24. Juli 1977,<sup>18</sup> das den Regionen mit Normalstatut in Umsetzung ihrer Autonomie die entsprechenden Verwaltungsbefugnisse übertrug,<sup>19</sup> auf die Region Trentino-Südtirol und auf die beiden autonomen Provinzen.<sup>20</sup> Die Durchführungsbestimmung DPR Nr. 526 vom 19. November 1987<sup>21</sup> enthält in den Art. 6 bis 8 Regelungen über die Zuständigkeit zur Vollziehung bzw. zur Umsetzung des nunmehrigen Unionsrecht und

<sup>14</sup> Vgl. dazu Happacher 2012, 221–241.

<sup>15</sup> Bis 1988 wurden die Durchführungsbestimmungen zu den Sonderstauten als Dekret des Präsidenten der Republik erlassen.

<sup>16</sup> GA Nr. 296 vom 16.11.1973.

<sup>17</sup> GA Nr. 196 vom 26.07.1974.

<sup>18</sup> OBl. zu GA Nr. 234 vom 29.08.1977.

<sup>19</sup> Siehe Art. 6 DPR Nr. 616/1977, der den Regionen mit Normalstatut die Verwaltungsbefugnisse zum Vollzug der Verordnungen und nach der Umsetzung durch Staatsgesetze der Richtlinien überträgt. Vgl. zum DPR Nr. 616/1977 umfassend Barbera/Bassanini 1978.

<sup>20</sup> Siehe dazu allgemein Bronzetti 1991.

<sup>21</sup> GA Nr. 301 vom 28.12.1987.

zur Ausübung der staatlichen Ersatzgewalt gegenüber Südtirol.<sup>22</sup> Art. 6 DPR Nr. 526/1987 bestimmt, dass Südtirol in den Bereichen seiner primären und sekundären Kompetenzen für die Durchführung der Verordnungen der Europäischen Union zu sorgen hat, falls diese eine ergänzende Regelung oder eine durchführende Verwaltungstätigkeit erfordern. Art. 7 DPR Nr. 526/1987 hält fest, dass Südtirol Richtlinien und Empfehlungen in den Bereichen primärer Gesetzgebungsbefugnis unmittelbar umsetzen kann und somit nicht auf die staatliche Umsetzung warten muss (was für die Regionen mit Normalstatut zutrifft), sich allerdings auch im Rahmen der vom Autonomiestatut vorgesehenen Schranken an die einschlägigen staatlichen Umsetzungsgesetze zu halten hat. Art. 8 DPR Nr. 526/1987 regelt die sukzessive Ersatzgewalt des Staates im Bereich der Umsetzung und Anwendung von Unionsrecht auf Verwaltungsebene gegenüber Südtirol.<sup>23</sup> Bei erwiesener Untätigkeit der Organe Südtirols, die zur Nichterfüllung von Verpflichtungen aus der Unionsrechtsordnung führt, kann mit Beschluss des Ministerrates nach Einholen der Stellungnahme der Parlamentskommission für regionale Angelegenheiten und nach Anhörung Südtirols eine angemessene Frist für das Tätigwerden vorgeschrieben werden.<sup>24</sup> Dauert die Untätigkeit auch nach Ablauf der Frist an, kann der Ministerrat an Stelle Südtirols die erforderlichen Maßnahmen setzen.<sup>25</sup> Damit wurde in den Sachbereichen autonomer Kompetenz die Zuständigkeit zum Vollzug des Unionsrechts festgeschrieben und dieser sozusagen als Aspekt der autonomen Kompetenzen betrachtet. Allerdings wurden nicht alle Facetten erfasst, da etwa die Umsetzung von Richtlinien in den Bereichen sekundärer Zuständigkeit nicht geregelt war, womit in dieser Hinsicht die einschlägigen staatlichen gesetzlichen Regelungen, etwa Art. 9 Gesetz Nr. 86 vom 26. März 1989<sup>26</sup> zur Anwendung kamen. Ganz allgemein hielt der Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil Nr. 126/1996 fest, dass den Regionen und autonomen Provinzen als Trägern verfassungsmäßiger Autonomie die Vollziehung der damals noch gemeinschaftsrechtlichen Normen in den Bereichen ihrer Zuständigkeit in erster Instanz zukommt, allerdings der Staat als Verantwortlicher gegenüber der Europäischen Union in zweiter Instanz Maßnahmen zur Behebung allfälligen unionsrechtswidrigen Verhaltens der nachgeordneten Gebietskörperschaften setzen kann.<sup>27</sup>

Im Zuge der letzten Durchführungsbestimmungen vor der Abgabe der Streitbeilegungserklärung 1992 erfolgten weitere Regelungen. Eine ausdrückliche Bezugnahme allgemeiner Natur auf das Gemeinschaftsrecht (nunmehr Unionsrecht) enthält Art. 4 GvD Nr. 266 vom 16. März 1992.<sup>28</sup> Im Kontext der Regelung des Verhältnisses zwischen bestehenden landesgesetzlichen Regelungen und später ergangenen Gesetzgebungsakten des Staates, die eine unmittelbare Anwendbarkeit der staatlichen Bestimmungen ausschließen,<sup>29</sup> hält die

<sup>22</sup> Vgl. dazu ausführlich Happacher 2012, 240–241.

<sup>23</sup> Urteil VfGH Nr. 425/1999, RE Rdnr. 5.1.

<sup>24</sup> Art. 8 Abs. 1 DPR Nr. 526/1987.

<sup>25</sup> Art. 8 Abs. 2 DPR Nr. 526/1987.

<sup>26</sup> GA Nr. 58 vom 10.03.1989.

<sup>27</sup> Urteil Nr. 126/1996, RE Rdnr. 5b.

<sup>28</sup> OBl. zu GA Nr. 94 vom 22.04.1992.

<sup>29</sup> Vgl. dazu Happacher 2020b, 61–66.

Durchführungsbestimmung ausdrücklich fest, dass direkt anwendbare EG-Bestimmungen jedenfalls unmittelbare Anwendbarkeit finden, was lediglich eine Vorgabe des Unionsrechts verdeutlicht.

Das GvD Nr. 267 vom 16. März 1992<sup>30</sup> enthält weitere Verweise auf das Unionsrecht, dessen einschlägige Bestimmungen ausdrücklich bei der Ausübung erweiterter autonomer Befugnisse beachtet werden müssen. Art. 1 GvD Nr. 267/1992 verpflichtet das Land, bei den Leistungen im Gesundheitsbereich neben den gesamtstaatlichen die europäischen Mindeststandards nicht zu unterschreiten.<sup>31</sup> Art. 3 GvD Nr. 267/1992 ermächtigt zur Einrichtung und Durchführung von Studiengängen für die Erreichung der von besonderen Berufskreisen verlangten Ausbildung, deren Diplome zur Ausübung des betreffenden Berufes in Übereinstimmung mit den „EG-Bestimmungen“.<sup>32</sup> Art. 5 GvD Nr. 267/1992 stellt die Kompetenz Südtirols zur Regelung der Standards zum Schutz der Fauna unter Beachtung der durch Gemeinschaftsrechtsnormen in die staatliche Rechtsordnung eingeführten Schutzniveaus.<sup>33</sup>

### 3. Europäische Integration und Durchführungsbestimmungen zwischen 1992 und 2001

In der als dynamische Autonomie<sup>34</sup> bekannten Phase nach der Abgabe der Streitbeendigungserklärung 1992 erfolgten weitere einzelhafte Bezugnahmen auf das Unionsrecht in Durchführungsbestimmungen zum ASt. So räumt etwa im Zusammenhang mit der primären Zuständigkeit im Bereich der öffentlichen Fürsorge und Wohlfahrt gemäß Art. 8 Ziffer 25 ASt Art. 1 GvD Nr. 259 vom 14. Mai 2001<sup>35</sup> Südtirol die Möglichkeit ein, Versicherungsfonds zu fürsorgerechtlichen Zwecken zu errichten. Das Landesgesetz über die Modalitäten zur Festsetzung und Einhebung der Beiträge und der Verwaltung hat ausdrücklich das Unionsrecht zu beachten.

Im Bereich des Kommunikations- und Transportwesens im Interessenbereich der Provinz gemäß Art. 8 Ziffer 18 ASt verankert Art. 1 GvD Nr. 174 vom 16. März 2001<sup>36</sup> die Zuständigkeit Südtirols hinsichtlich des regionalen Eisenbahnverkehrs, wobei die Betreiber der Eisenbahninfrastruktur die einschlägigen Bestimmungen der Europäischen Union bei der Aufteilung der Kapazität zu beachten haben.

<sup>30</sup> OBl. zu GA Nr. 94 vom 22.04.1992.

<sup>31</sup> Die Regelung ersetzt Art. 2 DPR Nr. 474/1975.

<sup>32</sup> Die Regelung ergänzt Art. 5 Abs. 3 DPR Nr. 689/1973.

<sup>33</sup> Art. 5 GvD Nr. 267/1992 ergänzt Art. 1 Abs. 2 DPR Nr. 279/1974.

<sup>34</sup> Bonell/Winkler 2010, 159–160.

<sup>35</sup> OBl. Nr. 176 zu GA Nr. 154 vom 05.07.2001. Die Bestimmung ergänzt Art. 1-bis DPR Nr. 469/1975.

<sup>36</sup> GA Nr. 114 vom 18.05.2001.

## 4. Europäische Integration und Durchführungsbestimmungen ab der Verfassungsreform von 2001

Mit VerfG Nr. 3 vom 18. Oktober 2001<sup>37</sup> erfolgte eine umfassende Reform der Bestimmungen der Verfassung zu den Beziehungen zwischen dem Staat und den nachgeordneten Gebietskörperschaften. Zur Rolle der Regionen und autonomen Provinzen hält insbesondere Art. 117 Abs. 5 Verf. fest, dass diese in den in ihre Zuständigkeit fallenden Sachgebiete an den Entscheidungen im Rahmen des Rechtssetzungsprozesses der Europäischen Union teilnehmen und für die Anwendung und Durchführung der Rechtsakte der Europäischen Union sorgen, wobei sie die Verfahrensvorgaben des staatlichen Gesetzgebers zu beachten haben. Diese Verfahrensvorgaben können jedoch im Falle Südtirols die bereits bestehenden Regelungen in Durchführungsbestimmungen nur ergänzen, insbesondere hinsichtlich der Beteiligung an der Entstehung von Unionsrecht, nicht aber ersetzen. Das ergibt sich zum einen aus der Natur der Durchführungsbestimmungen als *lex specialis*. Zum anderen sorgt die verstärkte Bestandskraft der Durchführungsbestimmungen dafür, dass diese nicht durch eine zeitlich spätere staatliche Gesetzesbestimmung aufgehoben werden können.<sup>38</sup> Und schließlich enthält Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 ausdrücklich eine Günstigkeitsklausel, die eine Anwendung der Verfassungsreform auf Südtirol vor einer (bis dato nicht erfolgten) Anpassung des Statuts an die Reform nur dann vorsieht, wenn sich ein Mehr an Autonomie ergibt.<sup>39</sup>

Die Ausführungsbestimmungen zur Verfassungsreform im Gesetz Nr. 131 vom 5. Juni 2003<sup>40</sup> tragen dieser besonderen Situation Rechnung. Art. 11 Gesetz Nr. 131/2003 hält in Abs. 1 die Weitergeltung allfälliger einschlägiger Regelungen in Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut fest. Art. 11 Abs. 3 Gesetz Nr. 131/2003 verweist auf die – bisher nicht genutzte – Möglichkeit, im Bereich der Beziehungen der Sonderautonomie zur Europäischen Union spezifische Regelungen mit Durchführungsbestimmungen bereits vor der Anpassung des Autonomiestatuts zu treffen. Diese Bestimmung wird im Abschlussdokument des Autonomiekonvents zur Überarbeitung des Autonomiestatus von 2017 aufgegriffen, das ein eigenes Kapitel zur Regelung der Beziehungen zur Europäischen Union vorschlägt, in dem ausdrücklich vorgesehen wird, die Details der Teilnahme an der aufsteigenden und der absteigenden Phase und damit an der Entstehung und der Umsetzung von Unionsrecht in Durchführungsbestimmungen zu regeln.<sup>41</sup>

Auch nach 2001 werden die unionsrechtlichen Bestimmungen in mehreren Durchführungsbestimmungen ausdrücklich als Schranken für die Ausübung der autonomen Kompetenzen angeführt, insbesondere in Zusammenhang mit Durchführungsbestimmungen,

<sup>37</sup> GA Nr. 248 vom 24.10.2001.

<sup>38</sup> VfGH Urteile Nr. 51/2006, RE Rdnr. 5; Nr. 341/2001, RE Rdnr. 4.

<sup>39</sup> Zu Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 und seine Funktion als Günstigkeits- und Schutzklausel siehe Happacher 2016, 545–546.

<sup>40</sup> GA Nr. 132 vom 10.06.2003.

<sup>41</sup> Siehe das Schlussdokument, Vorschläge zur Überarbeitung des Autonomiestatuts. Konvent der 33 unter Pkt. IV (16), abrufbar unter <http://www.konvent.bz.it/de/files.html> (abgerufen am 04.10.2021).

die die Wiederherstellung von durch die transversalen Kompetenzen des Staates verlorene Zuständigkeiten zum Ziel haben.<sup>42</sup> Dies betrifft etwa Bestimmungen im Bereich der primären Kompetenz zur Jagd. Art. 1 Abs. 1 GvD Nr. 240 vom 11. Dezember 2016<sup>43</sup> ordnet dem Landeshauptmann die Kompetenz zur Änderung der Liste der jagdbaren Tierarten unter der Voraussetzung der Beachtung der Vorgaben der Habitat-Richtlinie zu den geschützten Arten<sup>44</sup> und der Einholung von Stellungnahmen bzw. Anhörung von staatlichen Stellen zu. Art. 1 GvD Nr. 239 vom 11. Dezember 2016<sup>45</sup> hält fest, dass das Landesgesetz die Bedingungen, Modalitäten und Verfahren, mit denen die Jagd innerhalb der Naturparks erlaubt wird und ausgeübt werden kann, im Einklang mit den geltenden Richtlinien der Europäischen Union regelt.

Ebenso ist das Unionsrecht in Zusammenhang mit wirtschaftsrelevanten Kompetenzen wie der Raumordnung und dem öffentlichen Auftragswesen zu beachten. Art. 1 Abs. 3 GvD Nr. 146 vom 7. Juli 2016<sup>46</sup> sieht ausdrücklich die Nichtdiskriminierung der Handelsunternehmen und die Beachtung der Verhältnismäßigkeit bei der Einrichtung von Zonen mit Handelsverbot oder Einschränkungen vor, die zur Gewährleistung des Schutzes der Gesundheit, der Arbeitnehmer und der Umwelt einschließlich des dörflichen und städtischen Bereichs, der Kulturgüter, der Raumordnung, der Erhaltung und Wiederherstellung des herkömmlichen Handlungsgefüges sowie des Schutzes der Lebensqualität in den historischen Innenstädten getroffen werden. Ebenso können unter Berücksichtigung der besonderen topographischen Gegebenheiten der Berggebiete und ihrer identitätsprägenden Traditionen Maßnahmen zum Schutz und zur Aufwertung der Handelstätigkeiten auch im Förderungswege ergriffen werden, sofern die aus dem Unionsrecht erwachsenden Einschränkungen auf dem Sachgebiet der staatlichen Beihilfen berücksichtigt werden.

Art. 1 Abs. 1 GvD Nr. 162 vom 7. September 2017<sup>47</sup> sieht die Kompetenz Südtirols zur gesetzlichen Regelung der Vergabeverfahren und der öffentlichen Bau-, Dienstleistungs- und Lieferaufträge, einschließlich deren Ausführungsphase unter Beachtung der Bestimmungen der Europäischen Union und den grundlegenden Gesetzesbestimmungen wirtschaftlich-sozialer Reform einschließlich jener zur Festlegung der gemäß dem Unionsrecht in Sachen Auftragswesen und Konzessionen erforderlichen Mindestregelungsniveaus gegeben.<sup>48</sup>

Weitere Regelungen in Durchführungsbestimmungen, die unionsrechtlich bedingt sind, wenn auch das Unionsrecht nicht ausdrücklich angeführt wird, betreffen Maßnahmen des Minderheitenschutzes im engeren Sinn und damit Regelungen zu den Sprachkenntnissen, den Sprachgruppen und den Zugang zu den Stellen im öffentlichen Dienst. 2010 erfolgte

<sup>42</sup> Zu den Auswirkungen der Verfassungsreform 2001 auf die autonomen Kompetenzen Südtirols siehe Obwexer/Happacher 2015.

<sup>43</sup> GA Nr. 303 vom 26.12.2016. Art. 1 GvD Nr. 240/2016 fügt in die Durchführungsbestimmung DPR Nr. 279/1974 Art. 1 Abs. 3–9 ein.

<sup>44</sup> Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992, ABl. L 206 vom 22.07.1992.

<sup>45</sup> GA Nr. 303 vom 29.12.2016.

<sup>46</sup> GA Nr. 178 vom 01.08.2016.

<sup>47</sup> GA Nr. 258 vom 04.11.2017.

<sup>48</sup> Siehe zur Entstehungsgeschichte dieser Durchführungsbestimmung Happacher 2020a, 181–185.

mit dem GvD Nr. 86 vom 14. Mai 2010<sup>49</sup> über die Gleichstellung der Bescheinigungen über die Kenntnis der italienischen und der deutschen Sprache die Überarbeitung der Bestimmungen zum Nachweis der für eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst erforderlichen Sprachkenntnisse. Die ursprünglichen Bestimmungen hatten vorgesehen, dass dieser Nachweis ausschließlich durch die Ablegung der als Zweisprachigkeitsprüfung bekannten Sprachprüfungen zu erfolgen hatte,<sup>50</sup> was nur in Bozen möglich war. Im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens, in dem es um die Anerkennung von Kenntnissen der deutschen und italienischen Sprache ging, die auf andere Weise bestätigt worden waren, hatte der EuGH im Urteil zur Rechtssache Angonese<sup>51</sup> entschieden, dass es zwar legitim sei, Sprachkenntnisse eines bestimmten Niveaus zu verlangen, aber unverhältnismäßig und folglich unionsrechtswidrig, wenn der Nachweis dieser Kenntnisse nur auf eine Weise (der Zweisprachigkeitsprüfung) und nicht auch auf andere Weise, insbesondere durch andere in anderen Mitgliedstaaten erlangte gleichwertige Qualifikationen erbracht werden kann.<sup>52</sup> Mit der Anerkennung der Gleichwertigkeit der auf der Grundlage des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen GERS<sup>53</sup> erworbenen und belegten Sprachkenntnisse wurde die Regelung geöffnet. Allerdings fehlt nach wie vor eine allgemeine Klausel, die den zuständigen Stellen die Möglichkeit eröffnet, außerhalb des GERS und damit anderweitig erworbene und belegte Sprachkenntnisse ebenfalls miteinzubeziehen, womit das Unionsrecht lückenhaft umgesetzt bleibt.

Ebenfalls eine Anpassung an die unionsrechtlichen Vorgaben der Arbeitnehmerfreizügigkeit erfolgte hinsichtlich des in Art. 12 DPR Nr. 752 vom 26. Juli 1976<sup>54</sup> enthaltenen Vorrangs beim Zugang für Stellen im öffentlichen Dienst bei zweijähriger Ansässigkeit in der Provinz Bozen. Aufgrund der Einleitung einer Vertragsverletzungsklage von Seiten der Europäischen Kommission<sup>55</sup> wurde die Regelung durch Art. 1 Abs. 1 GvD Nr. 170 vom 13. September 2012<sup>56</sup> auf Stellen beschränkt, die mit der Ausübung öffentlicher Gewalt ver-

<sup>49</sup> GA Nr. 136 vom 14.06.2010.

<sup>50</sup> Siehe Art. 3 DPR Nr. 753 vom 26.07.1976.

<sup>51</sup> EuGH RS C-281/98, Angonese, EU:C:2000:296.

<sup>52</sup> EuGH RS C-281/98, Angonese, EU:C:2000:296, Rn 44. Vgl. dazu Happacher 2019, 198–206.

<sup>53</sup> Der GERS wurde im Rahmen des Europarats entwickelt und 2001 veröffentlicht und legt einen Maßstab für den Erwerb von Sprachkenntnissen und damit ihre Vergleichbarkeit fest (abrufbar unter <http://www.coe.int/en/web/common-european-framework-reference-languages>). Die Entsprechungen sind (Art. 4 Abs. 3 Nr. 1 bis 4 DPR Nr. 752/1976 i. g. F.): Niveaustufe A2 GERS für das Abschlusszeugnis der Grundschule; Niveaustufe B1 GERS für die so genannte Mittelschule; Niveaustufe B2 GERS für die Matura; Niveaustufe C1 GERS für Hochschulabschlüsse. Für die Abstufungen werden nur noch die entsprechenden Niveaustufen des GERS verwendet: Pressemitteilung der Südtiroler Landesverwaltung vom 09.11.2017, Zweisprachigkeitsprüfung: die Entwicklung geht weiter (<https://news.provinz.bz.it/de/news-archive/601023>, abgefragt am 01.10.1021).

<sup>54</sup> GA Nr. 304 vom 15.11.1976.

<sup>55</sup> Klage der Europäischen Kommission vom 14.12.2011, RS C-641/11, Kommission/Italien, ABl. 2012 C 58/5.

<sup>56</sup> GA Nr. 231 vom 03.10.2012.

bundenen sind und insofern unionsrechtskonform unter die Bereichsausnahme von Art. 45 Abs. 4 AEUV gestellt.<sup>57</sup>

Weitere Anpassungen der Durchführungsbestimmungen an unionsrechtliche Vorgaben erfolgten hinsichtlich der datenschutzrechtlichen Vorgaben in Zusammenhang mit der Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung, zuletzt mit der Durchführungsbestimmung GvD Nr. 75 vom 29. April 2015<sup>58</sup>, die in Art. 1 Abs. 4 ausdrücklich auch die Unionsbürger und ihnen gleichgestellte Personen zur Abgabe der Sprachgruppenzugehörigkeits- bzw. angliederungserklärung berechtigt sieht.

## 5. Schlussbetrachtungen

In der Phase der Umsetzung des Autonomiestatuts mit dem Ziel der Beendigung des Streits zwischen Österreich und Italien über die Erfüllung der italienischen Verpflichtungen aus dem Pariser Vertrag von 1946 ging es zunächst um die nähere Definition der Befugnisse Südtirols im Verhältnis zum Staat. In diesem Kontext wurden etwa Befugnisse im Zusammenhang mit der damaligen EWG dem Staat vorbehalten, da der Staat und nicht die Regionen als zentral hinsichtlich der Umsetzung des damaligen Gemeinschaftsrechts betrachtet wurde. Erst die allgemeine Regelung zugunsten einer Zuständigkeit der Regionen mit Normalstatut brachte auch für Südtirol eine relativ umfassende, wenn auch nicht allumfassende Zuständigkeit, die in gewisser Weise anerkannte, dass die Vollziehung von (damals noch) Gemeinschaftsrecht verfassungsrechtlich jener Gebietskörperschaft zukommen muss, die innerstaatlich auf Verfassungsebene für die Gesetzgebung und Vollziehung zuständig ist. Zugleich manifestierte sich das damalige Gemeinschaftsrecht als inhaltliche Vorgabe für die Ausübung weiterer autonomer Kompetenzen, etwa in Form von Mindeststandards oder anderen einschlägigen europäischen Bestimmungen.

Der Trend zur ausdrücklichen Erwähnung von Unionsrecht als Schranke für die Ausübung der autonomen Kompetenzen Südtirols setzt sich nahtlos nach 1992 fort und verstärkt sich noch nach der Verfassungsreform 2001. Das Unionsrecht wird immer wieder ausdrücklich angeführt, um den Landesgesetzgeber deutlich unter die Vorgaben des Unionsrechts, etwa in Form von Richtlinien, zu stellen. Dies lässt sich gerade bei Durchführungsbestimmungen festhalten, die in den letzten Jahren verstärkt dazu dienen, durch die Verfassungsreform verlorene Autonomieräume wiederherzustellen, etwa im Bereich der Jagd oder der Raumordnung. Da Südtirol in Ausübung seiner Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie jedenfalls verfassungsrechtlich bereits an das Unionsrecht gebunden ist – die Schranke der internationalen Verpflichtungen umfasst seit jeher auch das Gemeinschafts- bzw. Unionsrecht – kann davon ausgegangen werden, dass die ausdrückliche Erwähnung der unionsrechtlichen Aspekte einerseits die Bindung daran deutlich machen soll-

<sup>57</sup> Die entsprechende Regelung in Art. 10 Abs. 3 Autonomiestatut ist allerdings noch nicht unionsrechtskonform geändert worden, sie findet jedoch keine Anwendung mehr, siehe näher Happacher 2019, 206–212.

<sup>58</sup> GA Nr. 137 vom 16.06.2015.



ten, andererseits dazu beigetragen hat, Einwände der staatlichen Seite gegen die Regelungen zu beseitigen.

Ebenso lässt sich durch die zunehmende europäische Integration und der damit einhergehenden Bedeutung der Grundfreiheiten feststellen, dass diese auf zentrale Durchführungsbestimmungen im Bereich des Minderheitenschutzes im engeren Sinn, etwa den Regelungen zu den Sprachkenntnissen deutliche Auswirkungen hatten und haben. Durch die Anpassung und unionsrechtskonforme Ausgestaltung der einschlägigen Durchführungsbestimmungen wurden die Kollisionen mit dem Unionsrecht beseitigt und wichtige Bereiche der Südtirol-Autonomie unionsrechtsfest gestellt.

Insgesamt gesehen kann anhand der Durchführungsbestimmungen zum Zweiten Autonomiestatut die zunehmende Bedeutung des Unionsrechts und der europäischen Integration zweifelsfrei erkannt werden. Zugleich haben sich die Durchführungsbestimmungen in ihrer Funktion der Ausgestaltung und der Anpassung der Sonderautonomie Südtirols an neue Herausforderungen durch die europäische Integration bewährt. Sicher ist, dass die Durchführungsbestimmungen zum Zweiten Autonomiestatut auch in Zukunft eine zentrale Rolle bei der Weiterentwicklung der Südtirol-Autonomie spielen. Diese zentrale Rolle hat auch der Staat in seiner Ausführungsgesetzgebung zur Verfassungsreform 2001 anerkannt, in der er ausdrücklich die Durchführungsbestimmungen zum Statut als Instrument für die Regelung der Beziehungen zwischen Südtirol und der Europäischen Union festhält. Die Durchführungsbestimmungen ermöglichen es weiterhin, die besonderen Anforderungen und Bedürfnisse, die mit dem Minderheitenschutzregime für Südtirol einhergehen, in rechtliche Regelungen umzusetzen, die sowohl die Anforderungen der Europäischen Union als auch die einheitlichen Interessen des Gesamtstaates und die Interessen der Autonomie zu vereinen imstande sind.

### Bibliografie

- Barbera, Augusto/Bassanini, Franco (Hrsg.) (1978): I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382. Bologna: Mulino.
- Bonell, Lukas/Winkler, Ivo (<sup>10</sup>2010): Südtirols Autonomie. Beschreibung der autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten des Landes Südtirol. Bozen: Südtiroler Landesregierung.
- Bronzetti, Gianfranco (1991): L'estensione al Trentino-Alto Adige del D.P.R. 616. Appendice di aggiornamento a Le potestà legislative ed amministrative della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province di Trento e Bolzano. Trento: Temi.
- Cosulich, Matteo (2017): Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Haller, Matthias (2021): Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht. Berlin: Duncker Humblot.
- Happacher, Esther (2012): Südtirols Autonomie in Europa. Institutionelle Aspekte der Europäischen Integration. Wien: Jan Sramek.
- Happacher, Esther (2016): Südtirols Autonomie im Spiegel der italienischen Verfassungsreformen. In: EJM 9, 538–567.
- Happacher, Esther (2019): Ämterordnung und Personal. In: Obwexer, Walter/Happacher, Esther/Zwilling, Carolin (Hrsg.): EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie II. Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf die Autonomie des Landes Südtirol am Beispiel ausgewählter Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen – eine Fortsetzung. Wien: Verlag Österreich, 193–222.

- Happacher, Esther (2020a): L'attuazione regionale del diritto dell'Unione europea: spunti dall'Alto Adige/Südtirol. In: *federalismi.it*, *Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo* 2020/7, 173–186.
- Happacher, Esther (2020b): Ein Meilenstein der Südtiroler Autonomie: Die Durchführungsbestimmung GvD Nr. 266 von 1992. In: Hug, Theo/Maurer, Andreas/Walli, Thomas (Hrsg.): *Crossing Borders. Passaggi di confine. Grenzgänge*. Innsbruck: innsbruck university press, 59–72.
- Obwexer Walter/Happacher Esther (2015): Rechtsgutachten zu Entwicklungen und Veränderungen der Südtiroler Autonomie seit der Streitbeilegungserklärung 1992, abrufbar unter [https://www.provinz.bz.it/politik-recht-aussenbeziehungen/autonomie/downloads/20170613\\_Rechtsgutachten\\_-\\_parere\\_legale.pdf](https://www.provinz.bz.it/politik-recht-aussenbeziehungen/autonomie/downloads/20170613_Rechtsgutachten_-_parere_legale.pdf)
- Obwexer Walter (2015): Die EU-rechtliche Determinierung mitgliedstaatlicher Kompetenzen. In: Obwexer, Walter/Happacher, Esther/Baroncelli, Stefania/Palermo, Francesco (Hrsg.): *EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie*. Wien: Verlag Österreich, 1–44.
- konvent.bz.it (2017): Vorschläge zur Überarbeitung des Autonomiestatuts. Konvent der 33, <http://www.konvent.bz.it/de/files.html> (04.10.2021).
- Riz, Roland/Happacher, Esther (\*2013): *Grundzüge des Italienischen Verfassungsrechts unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie*. Innsbruck: Studia.

## Zweites Autonomiestatut und europäische Einigung: Chancen und Risiken der europäischen Integration für den Minderheitenschutz in Südtirol

Walter Obwexer

### **The Second Statute of Autonomy and European Unification: Opportunities and Risks of the European Integration for the Protection of Minorities in South Tyrol**

**Abstract:** The system to protect minorities, implemented into national law at the constitutional level, consists in principle of specific protective measures to the benefit of members of the German and Ladin language group as well as of autonomous legislative and executive competences of the Autonomous Province of Bolzano/Bozen, the region where the aforementioned language groups live, also representing the majority of most of its population. As an outcome of time-intensive negotiations, the protection system in place was contractually secured by the Treaty of Paris (1946) as well as the existing practice established in Italy and Austria to this effect. Endeavours to achieve extensive autonomy were, for a long time, focussed on the relationship between Italy and Austria, while less attention was paid to the European integration process. However, this changed fundamentally with the accession of Austria to the European Union in 1995, as it was quickly recognized that the European integration process offered new opportunities and chances to foster cooperation with Austria. Hence, this chance was gradually and increasingly used. Yet, at the same time, it became apparent that the European integration process with its fundamental rules not only brought advantages but also required adaptations of central protection rules as well as limitations of autonomous competences. Nonetheless, the advantages of the European integration process outweigh the brought along downsides. This is owed to the fact that there was no need to repeal the existing rules to protect minorities, but only to adapt them.

**Keywords:** Autonomy, ethnic proportions, European federation for territorial cooperation, EU citizenship, free movement of persons, fundamental freedoms, language group affiliation declaration, Paris Agreement, Schengen-system, South Tyrol.

## 1. Ausgangslage

Das Zweite Autonomiestatut (ASt) – gemeint ist damit der vereinheitlichte Text der Verfassungsgesetze, die das Sonderstatut der Region Trentino-Südtirol zum Gegenstand haben<sup>1</sup> – wurde in Durchführung des Pariser Vertrages (1946)<sup>2</sup> sowie von Paket und Operationskalendar (1969)<sup>3</sup> erlassen und trat 1972 in Kraft. Die gesetzesvertretenden Dekrete mit den Durchführungsbestimmungen zum Statut hätten innerhalb von zwei Jahren ab Inkrafttreten des Verfassungsgesetzes Nr. 1 vom 10. November 1971 erlassen werden sollen. Notwendig waren dafür aber 20 Jahre. Die letzten dieser Durchführungsbestimmungen traten erst Anfang 1992 in Kraft und bereiteten den Weg für die Abgabe der Streitbeendigungserklärung durch Österreich und Italien vor den Vereinten Nationen.<sup>4</sup>

Das auf diese Weise international abgesicherte Zweite Autonomiestatut<sup>5</sup> bildet innerstaatlich die zentrale rechtliche Grundlage für das Minderheitenschutzregime in Südtirol. Dieses wurde im Laufe seiner Entwicklung zunehmend vom fortschreitenden europäischen Integrationsprozess beeinflusst. Italien war nämlich als Gründungsmitglied der Europäischen Gemeinschaften von Anfang an an diesem Prozess beteiligt, Österreich kam 1995 hinzu.

Der europäische Integrationsprozess wirkte sich nicht nur auf die internationale Verankerung des in Südtirol geltenden Minderheitenschutzregimes aus,<sup>6</sup> sondern brachte zum einen eine Reihe von Chancen und Möglichkeiten (2.), hatte zum anderen aber auch Risiken und Einschränkungen zur Folge (3.). Hinzu kamen Auswirkungen auf verschiedene ergänzende Regelungen (4.).

## 2. Chancen und Möglichkeiten aus der europäischen Einigung

Positive Auswirkungen resultierten aus der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas. Damit waren zahlreiche Maßnahmen verbunden, die von der Errichtung des Binnenmarkts und der Einführung der Unionsbürgerschaft über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie der Einführung der einheitlichen Währung Euro bis zur Förderung der regionalen Kooperation reichen. Alle diese Maßnahmen reduzierten die Hindernisse für den grenzüberschreitenden Verkehr von Personen, aber auch von Waren, Dienstleistungen und Kapital. Dadurch wurde der vielfach gewünschte Austausch der Angehörigen der deutschen und ladinischen Sprachgruppe mit dem deutschen Sprachraum, insbesondere Österreich, erleichtert. Gleichzeitig wurde die im Jahr 1919 gezogene Brennergrenze zunehmend weniger spürbar.

<sup>1</sup> Dekret des Präsidenten der Republik vom 31.08.1972, Nr. 670: Genehmigung des vereinheitlichten Textes der Verfassungsgesetze, die das Sonderstatut für Trentino-Südtirol betreffen, abrufbar unter [http://lexbrowser.provinz.bz.it/doc/de/dpr-1972-670/dekret\\_des\\_pr\\_sidenten\\_der\\_republik\\_vom\\_31\\_august\\_1972\\_nr\\_670.aspx](http://lexbrowser.provinz.bz.it/doc/de/dpr-1972-670/dekret_des_pr_sidenten_der_republik_vom_31_august_1972_nr_670.aspx) (11.10.2021).

<sup>2</sup> Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten 1992, 18.

<sup>3</sup> Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten 1992, 42.

<sup>4</sup> Vgl. z.B. Zeller 1989.

<sup>5</sup> Vgl. z.B. Obwexer 2018, 303.

<sup>6</sup> Vgl. z.B. Obwexer 2017b, 177.

## 2.1 Binnenmarkt und Grundfreiheiten

Mit der schrittweisen Errichtung des Binnenmarkts wurde ein Raum ohne Binnengrenzen geschaffen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist.<sup>7</sup> Dieser Raum wurde 1995 auch auf Österreich erstreckt. Dadurch eröffneten sich ganz neue Möglichkeiten der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Südtirol und Österreich.

Die Grundfreiheiten enthalten als gemeinsamen Kerngehalt zunächst ein Diskriminierungsverbot. Danach sind alle Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit (bei den personenbezogenen Grundfreiheiten) bzw. aus Gründen der Herkunft (bei der Waren-, der Korrespondenzdienstleistungs- und bei der Kapitalverkehrsfreiheit) verboten. Positiv formuliert handelt es sich dabei um ein Gebot der Inländergleichbehandlung bzw. um ein Gebot der Inlandsgleichbehandlung. Bei Letzterem kommt es nicht auf die Staatsangehörigkeit des Eigners, sondern nur auf die Herkunft der Ware, der Dienstleistung oder des Kapitals an.

Eine Diskriminierung setzt zunächst eine Ungleichbehandlung gleicher Sachverhalte voraus. Demnach liegt keine (verbotene) Diskriminierung vor, wenn ungleiche Sachverhalte ungleich behandelt werden oder wenn bei gleichen Sachverhalten die zugrundeliegende Ungleichbehandlung gerechtfertigt ist. Verboten sind sowohl direkte als auch indirekte Diskriminierungen.

Bei direkten Diskriminierungen kommen nach der Systematik des AEU-Vertrags nur die geschriebenen Rechtfertigungsgründe zur Anwendung (Art. 36, Art. 45 Abs. 3, Art. 52 Abs. 1, Art. 52 Abs. 1 i. V. m. Art. 62, Art. 65 Abs. 1 AEUV). Die dort verwendeten Formulierungen „verschleierte Beschränkungen“ (Art. 36 Satz 2, Art. 65 Abs. 3 AEUV), „gerechtfertigte Beschränkungen“ (Art. 45 Abs. 3 AEUV) und „gerechtfertigte Sonderregelungen“ (Art. 52 Abs. 1, Art. 52 Abs. 1 i. V. m. Art. 62 AEUV) weisen darauf hin, dass auf diese Rechtfertigungsgründe gestützte Ungleichbehandlungen nicht willkürlich sein dürfen, also das Prinzip der Verhältnismäßigkeit zu beachten ist.

Bei indirekten Diskriminierungen sieht der EuGH in ständiger Rechtsprechung Rechtfertigungsgründe in objektiven (sachlichen) Erwägungen, die unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betroffenen Personen bzw. unabhängig von der Herkunft der betroffenen Waren oder des betroffenen Kapitals sind. Dabei kommen – in Form eines offenen Katalogs von Rechtfertigungsgründen – alle legitimen Gründe des Gemeinwohls in Frage. Zusätzlich ist nach ständiger Rechtsprechung des EuGH das Prinzip der Verhältnismäßigkeit zu beachten.<sup>8</sup> Demnach müssen die betreffenden Maßnahmen zur Erreichung des damit jeweils verfolgten legitimen Ziels geeignet und erforderlich sein. Rein wirtschaftliche Gründe können allerdings nie als Rechtfertigungsgründe herangezogen werden.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Z. B. Schweitzer/Hummer/Obwexer 2007, Rz. 1316 ff.

<sup>8</sup> Z. B. EuGH, Rs. C-15/96, Schöning-Kougebetopoulou, EU:C:1998:3, Rn. 41; Rs. C-224/97, Ciola, EU:C:1999:212, Rn. 16.

<sup>9</sup> Z. B. EuGH, Rs. C-120/95, Decker, EU:C:1998:167, Rn. 39; Rs. C-514/12, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken, EU:C:2013:799, Rn. 43.

Des Weiteren beinhalten alle Grundfreiheiten des Binnenmarkts nach ständiger Rechtsprechung des EuGH ein über das Diskriminierungsverbot hinausgehendes Beschränkungsverbot. Demnach sind auch nicht diskriminierende Maßnahmen, die In- und Ausländer bzw. in- und ausländische Waren oder Dienstleistungen oder in- und ausländisches Kapital gleich behandeln, die Ausübung der jeweiligen Grundfreiheit aber beschränken, behindern oder weniger attraktiv machen können, grundsätzlich verboten.

Derartige Maßnahmen dürfen den Grundfreiheiten nicht jede praktische Wirksamkeit nehmen. Sie müssen daher notwendig sein, um zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerecht zu werden. Wiederum handelt es sich dabei um einen offenen Katalog von Rechtfertigungsgründen. Dazu kann auch der Schutz der Unionsgrundrechte zählen. Insoweit sind die von einem Mitgliedstaat geltend gemachten Rechtfertigungsgründe im Lichte der Unionsgrundrechte auszulegen.<sup>10</sup> Keine legitimen Gründe können hingegen verwaltungstechnische Probleme,<sup>11</sup> eine Verwaltungsvereinfachung<sup>12</sup> oder rein wirtschaftliche Ziele<sup>13</sup> sein.

Zusätzlich müssen die getroffenen Maßnahmen nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geeignet sein, das damit in legitimer Weise verfolgte Ziel in systematischer und kohärenter Weise zu erreichen (Geeignetheit)<sup>14</sup> und dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Zielerreichung erforderlich ist (Erforderlichkeit).<sup>15</sup>

Demnach verbietet das Beschränkungsverbot gleichbehandelnde Maßnahmen, die nicht durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt oder unverhältnismäßig sind. Gleichbehandelnde Maßnahmen, die durch zwingende Gründe gerechtfertigt und verhältnismäßig sind, fallen hingegen nicht unter den Tatbestand des Beschränkungsverbots der einschlägigen Grundfreiheit.

Nach der inzwischen ständigen Rechtsprechung des EuGH „stellen die Artikel des Vertrags über den freien Warenverkehr, die Freizügigkeit sowie den freien Dienstleistungs- und Kapitalverkehr grundlegende Bestimmungen für die Union dar, und jede Beeinträchtigung dieser Freiheit, mag sie auch unbedeutend sein, ist verboten“.<sup>16</sup> Demnach sind auch geringfügige Beschränkungen einer Grundfreiheit grundsätzlich verboten.

Zu beachten ist schließlich, dass nach – inzwischen wieder ständiger – Rechtsprechung des EuGH<sup>17</sup> die Grundfreiheiten nur für Sachlagen gelten, die eine Verbindung zum Handel zwischen den Mitgliedstaaten aufweisen (grenzüberschreitendes Element). Auf einen „Sachverhalt, dessen Merkmale sämtlich nicht über die Grenzen eines Mitgliedstaats hin-

<sup>10</sup> EuGH, Rs. C-112/00, Schmidberger, EU:C:2003:333, Rn. 71; Rs. C-390/12, Pflieger, EU:C:2014:281, Rn. 35.

<sup>11</sup> EuGH, Rs. C-344/02, Kommission/Frankreich, Slg. 2004, I-2229, Rn. 29.

<sup>12</sup> EuGH, Rs. C-514/12, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken, EU:C:2013:799, Rn. 42.

<sup>13</sup> EuGH, Rs. C-109/04, Kranemann, EU:C:2005:187, Rn. 34.

<sup>14</sup> EuGH, Rs. C-390/12, Pflieger, EU:C:2014:281, Rn. 43.

<sup>15</sup> EuGH, Rs. C-55/94, Gebhard, EU:C:1995:411, Rn. 37.

<sup>16</sup> EuGH, Rs. C-514/12, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken, EU:C:2013:799, Rn. 34; Rs. C-315/13, De Clercq, EU:C:2014:2408, Rn. 61.

<sup>17</sup> Zur Entwicklung der Rechtsprechung in den letzten Jahren vgl. Obwexer 2017a, 167.

ausweisen“, finden die Grundfreiheiten keine Anwendung.<sup>18</sup> Dem folgend kann ein Sachverhalt, der sich ausnahmslos innerhalb eines einzigen Mitgliedstaats abspielt, nicht unter die Grundfreiheiten fallen. Etwas anderes gilt lediglich für die Bestimmungen betreffend die Niederlassungsfreiheit der Dienstleistungserbringer in Kapitel III (Art. 9 bis Art. 15) der Dienstleistungs-Richtlinie.<sup>19</sup> Diese sind nämlich auch auf einen Sachverhalt anwendbar, bei dem sämtliche Elemente nicht über die Grenzen eines Mitgliedstaats hinausweisen.<sup>20</sup>

Aus alledem folgt, dass die Grundfreiheiten des Binnenmarkts in ihrem (weiten) Anwendungsbereich den Begünstigten aus dem Diskriminierungsverbot ein Gleichheitsrecht und aus dem Beschränkungsverbot ein Freiheitsrecht garantieren. Diese Rechte können grenzüberschreitend in Anspruch genommen und im jeweils anderen Mitgliedstaat mit Vorrang gegenüber nationalem Recht<sup>21</sup> durchgesetzt werden.

## 2.2 Unionsbürgerschaft und damit verbundene Rechte

Die in Südtirol lebenden Angehörigen der deutschen und ladinischen Sprachgruppe sind als italienische Staatsbürger<sup>22</sup> auch Unionsbürger (Art. 20 EUV). Als solche genießen sie einen grundlegenden Status<sup>23</sup> und verfügen über eine Reihe spezifischer Rechte. Dazu gehören gemäß Art. 20 AEUV u. a. das Recht auf Freizügigkeit, das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen und bei den Wahlen zum Europäischen Parlament im Wohnsitzmitgliedstaat sowie das Recht auf Schutz durch die diplomatischen und konsularischen Behörden anderer Mitgliedstaaten in Drittstaaten.<sup>24</sup>

Von besonderer Relevanz ist dabei das Freizügigkeitsrecht gemäß Art. 21 AEUV.<sup>25</sup> In Ausübung dieses unmittelbar aus dem AEU-Vertrag erwachsenden elementaren und persönlichen Rechts können Angehörige der beiden Sprachgruppen beispielsweise aus Italien ausreisen, nach Österreich einreisen und sich dort aufhalten. Machen sie von diesem Recht Gebrauch, sind sie in allen Situationen, die mit dem Freizügigkeitsrecht zusammenhängen bzw. es betreffen, wie Inländer zu behandeln.<sup>26</sup> Beim Zugang zu Sozialleistungen kann eine Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaats jedoch nur verlangt werden, wenn die für den Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat vorgesehenen Voraussetzungen der Richtlinie 2004/38 erfüllt sind.<sup>27</sup> Bei einem Aufenthalt von mehr als

<sup>18</sup> Z. B. EuGH, Rs. C-268/15, Ullens de Schooten, EU:C:2016:874, Rn. 47.

<sup>19</sup> Richtlinie 2006/123/EG des EP und des Rates vom 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABL 2006 L 376, 36.

<sup>20</sup> Z. B. EuGH, Rs. C-62/19, Star Taxi App, EU:C:2020:980, Rn. 73.

<sup>21</sup> Zuletzt EuGH, Rs. C-42/17, MAS und MB, EU:C:2017:936, Rn. 39 ff.

<sup>22</sup> Aus Gründen der Einfachheit und der leichteren Lesbarkeit wird nachfolgend nur das generische Maskulinum verwendet. Dieses umfasst alle Geschlechter.

<sup>23</sup> Z. B. EuGH, Rs. C184/99, Grelczyk, EU:C:2001:458, Rn. 31; Rs. C-438/14, Bogendorff von Wolffersdorff, EU:C:2016:401, Rn. 29.

<sup>24</sup> Siehe weiterführend Obwexer 2009, 123.

<sup>25</sup> Z. B. EuGH, Rs. C-434/09, McCarthy, EU:C:2011:277, Rn. 28.

<sup>26</sup> Z. B. EuGH, Rs. C-247/17, Raugevicius, EU:C:2018:898, Rn. 27.

<sup>27</sup> Z. B. EuGH, Rs. C-333/13, Dano, EU:C:2014:2358, Rn. 69; Rs. C-67/14, Alimanovic, EU:C:2015:597, Rn. 49.

drei Monaten und weniger als fünf Jahren müssen ausreichende Existenzmittel und eine Krankenversicherung vorliegen.<sup>28</sup> Haben die Sprachgruppenangehörigen trotz Fehlens einer oder beider dieser Voraussetzungen eine Aufenthaltserlaubnis nach nationalem Recht erhalten, können sie sich dem Staat Österreich gegenüber auf die Grundrechte der Grundrechte-Charta stützen, die vom Mitgliedstaat beachtet werden müssen. Dazu gehören u. a. die Würde des Menschen (Art. 1 GRC), das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 7 GRC) und das Kindeswohl (Art. 24 Abs. 2 GRC). Diese Grundrechte sind auch bei der Gewährung sozialer Unterstützung einzuhalten.<sup>29</sup>

### 2.3 Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts kommt dem Schengener System,<sup>30</sup> das inzwischen im Wesentlichen auf dem Schengener Grenzkodex<sup>31</sup> beruht, besondere Bedeutung zu. Dieses System sieht vor, dass die Binnengrenzen „an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden“ dürfen (Art. 22 Grenzkodex). Des Weiteren sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, alle Hindernisse für den flüssigen Verkehr an den Straßenübergängen der Binnengrenzen, die nicht ausschließlich auf Gesichtspunkten der Verkehrssicherheit beruhen, zu beseitigen (Art. 24 Abs. 1 Grenzkodex).

Zwischen Italien und Österreich wurde dieses Regime mit Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen mit 1. April 1998 in Kraft gesetzt.<sup>32</sup> Seither kann die Grenze zwischen beiden Staaten, insbesondere am Brenner, in Winnebach und am Reschen, ohne Personenkontrollen passiert werden. Die Schlagbäume wurden entfernt, die Kontrollstellen abgebaut. Reisen von Südtirol nach Österreich oder von Österreich nach Südtirol sind dadurch wesentlich einfacher geworden, die Grenze ist kaum noch sichtbar und eigentlich nicht mehr spürbar.

Der Schengener Grenzkodex erlaubt den Mitgliedstaaten allerdings, bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen die Personenkontrollen an den Binnengrenzen vorübergehend wieder einzuführen: erstens bei einer vorhersehbaren oder unvorhersehbaren ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit für höchstens sechs Monate (Art. 25 Grenzkodex), zweitens im Fall außergewöhnlicher Umstände, unter denen aufgrund anhaltender schwerwiegender Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt gefährdet ist, für höchstens zwei Jahre (Art. 29 Grenzkodex). Die jeweilige Höchstdauer kann verlängert werden, wenn eine neue oder „verlängerte“ Bedrohung vorliegt. Im Falle einer Verlängerung sind jedoch verstärkte Verhältnismäßigkeitsanforderungen zu erfüllen und die Kommission muss zur Unionsrechtskonformität der geplanten Maßnahmen Stellung nehmen.<sup>33</sup>

<sup>28</sup> EuGH, Rs. C-333/13, Dano, EU:C:2014:2358, Rn. 69.

<sup>29</sup> EuGH, Rs. C-709/20, CG, EU:C:2021:602, Rn. 86 ff.

<sup>30</sup> Vgl. z.B. Obwexer 2009, 257.

<sup>31</sup> Verordnung (EU) des EP und des Rates vom 09.03.2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), ABl. 2016 L 77, 1.

<sup>32</sup> BGBl. III 1997/204.

<sup>33</sup> GA Saugmandsgaard, Rs. C-368/20 u. C-369/20, NW, EU:C:2021:821.



Von der ersten Ausnahmemöglichkeit wurde zwischen Italien und Österreich im Zuge der Bekämpfung der Corona-Pandemie im Jahr 2020 und im Jahr 2021 jeweils kurzzeitig Gebrauch gemacht.<sup>34</sup> Die von Österreich in der ersten Jahreshälfte 2017 geplanten Grenzkontrollen am Brenner zur Verhinderung illegaler Einwanderung aufgrund der Migrationsentwicklung in Italien<sup>35</sup> konnten infolge politischer Interventionen und mit dem Hinweis auf die besondere historische Sensibilität der Brennergrenze verhindert werden.

## 2.4 Einheitliche Währung

Mit 1. Jänner 1999 wurde der Euro als einheitliche Währung für insgesamt 11 Mitgliedstaaten, darunter Italien und Österreich, eingeführt.<sup>36</sup> Damit fielen im grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr Kosten aus Kursschwankungen weg, der Umtausch einer nationalen Währung in die jeweils andere wurde obsolet. Seit Anfang 2002 kann im jeweils anderen Staat mit derselben Währung bezahlt werden, die Preise sind direkt vergleichbar, Preisvorzeichen lassen sich unmittelbar nutzbar machen.

## 2.5 Regionale Kooperation

Im Jahr 2006 wurde mit der Verordnung über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)<sup>37</sup> unionsrechtlich die Möglichkeit geschaffen, die nach Abgabe der Streitbeendigungserklärung initiierte informelle grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den beiden autonomen Provinzen Bozen und Trient einerseits und dem Land Tirol andererseits auf eine rechtliche Grundlage zu stellen. So wurde am 14. Juni 2011 mit der Unterzeichnung der Übereinkunft und der Satzung die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino als Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit gegründet. Dieser verfügt über eine eigene öffentlich-rechtliche Rechtspersönlichkeit, hat seinen Sitz in Bozen und nimmt konkrete Aufgaben zur Verfolgung spezifischer Ziele wahr. Auf diese Weise sollen zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften, die auf eine jahrhundertlange gemeinsame Geschichte zurückblicken, der Austausch und die Zusammenarbeit in Bereichen von gemeinsamem Interesse gestärkt und gefördert werden.

In den ersten zehn Jahren wurden über 350 Projekte entwickelt und gemeinsam umgesetzt. Dazu gehören beispielsweise der Euregio Family Pass, der Euregio Mobility Fund, der Euregio-JungforscherInnenpreis, der Euregio Innovationspreis, die Euregio-Akademie, der Lawinen.report, der Euregio-Museumstag und eine Euregio Wetter-Website.<sup>38</sup>

<sup>34</sup> Vgl. z.B. Fahrt über Grenze mit Auflagen und Hürden, ORF Tirol online vom 19.05.2021, <https://tirol.orf.at/stories/3104404/> (abgerufen am 11.10.2021).

<sup>35</sup> Vgl. z.B. Österreichische Soldaten sollen Brennerpass kontrollieren, Zeit Online vom 04.07.2017, [https://www.zeit.de/politik/ausland/2017-07/fluechtlingskrise-oesterreich-grenzkontrolle-brenner-hans-peter-doskozil?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F](https://www.zeit.de/politik/ausland/2017-07/fluechtlingskrise-oesterreich-grenzkontrolle-brenner-hans-peter-doskozil?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F) (abgerufen am 11.10.2021).

<sup>36</sup> Verordnung (EG) Nr. 974/98 des Rates vom 03.05.1998 über die Einführung des Euro, ABl. 1998 L 139, 1.

<sup>37</sup> Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des EP und des Rates vom 05.07.2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), ABl. 2006 L 210, 19, i.d.F. ABl. 2013 L 347, 303.

<sup>38</sup> Abrufbar unter [https://www.europaregion.info/suche/?tx\\_solr%5Bpage%5D=10&tx\\_solr%5Bq%5D=Projekte](https://www.europaregion.info/suche/?tx_solr%5Bpage%5D=10&tx_solr%5Bq%5D=Projekte) (abgerufen am 11.10.2021).

Im Jahr 2021 wurden die rechtlichen Grundlagen der Europaregion grundlegend reformiert. Die akkordierten und genehmigten Änderungen der Übereinkunft und der Satzung sollen einerseits den Aufbau und die Funktionsweise der Einrichtung effizienter gestalten und andererseits die Bürger stärker in den Entscheidungsprozess einbinden. Ergänzende Ziele, neue Aufgaben und modifizierte Organe sollen es erlauben, die Herausforderungen der kommenden Jahre gut, rasch und möglichst gemeinsam zu bewältigen.<sup>39</sup>

### 3. Anpassungen und Grenzen aus der europäischen Integration

Der Prozess der europäischen Integration brachte für das Minderheitenschutzsystem in Südtirol allerdings nicht nur Chancen und Möglichkeiten, sondern verlangte einerseits Anpassungen zentraler Minderheitenschutzbestimmungen und setzte andererseits der autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz des Landes zunehmend Grenzen. Wichtige ergänzende Sonderregelungen blieben hingegen weitgehend unbeschadet oder konnten sogar erst unter Berufung auf das Unionsrecht durchgesetzt werden.

#### 3.1 Anpassung fördernder Minderheitenschutzbestimmungen

Zu den zentralen Regelungen des Minderheitenschutzsystems in Südtirol gehören insbesondere der ethnische Proporz, die Sprachgruppenerhebung samt Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung, die Zweisprachigkeit im Verkehr mit der öffentlichen Verwaltung und bei Gericht sowie die Ausbildung in der Muttersprache, insbesondere in den Kindergärten, Grund- und Sekundarschulen.

Die Stellen in der öffentlichen Verwaltung des Staates, die Ämter in Südtirol haben, werden, nach Verwaltung und Laufbahn gegliedert, Bürgern jeder der drei Sprachgruppen vorbehalten, und zwar im Verhältnis zur Stärke der Sprachgruppen, wie sie aus den bei der amtlichen Volkszählung abgegebenen Zugehörigkeitserklärungen hervorgeht (Art. 89 ASt und Art. 8 DPR 752/1976).<sup>40</sup> Dieser ethnische Proporz gilt auch für die Planstellen der Gerichte in Südtirol (Art. 33 DPR 752/1976). Soweit die dem Proporz unterworfenen Stellen nicht unter die Bereichsausnahme der öffentlichen Verwaltung in Art. 45 Abs. 4 AEUV<sup>41</sup> fallen, dürfen sie jedoch nicht italienischen Staatsbürgern vorbehalten werden, sondern müssen auch Unionsbürgern aus anderen Mitgliedstaaten offenstehen. Diese müssen die Möglichkeit haben, im Rahmen einer der drei Sprachgruppen Zugang zu diesen Stellen zu erhalten. Dem folgend muss der Begriff „Bürger“ jedenfalls alle „Unionsbürger“ umfassen. Aus Gründen der Rechtssicherheit müssten die einschlägigen Bestimmungen durch Normen desselben Ranges dem Unionsrecht angepasst werden (Rechtsbereinigungspflicht). Des Weiteren müssen die Unionsbürger die Möglichkeit haben, so wie die in Südtirol an-

<sup>39</sup> Vgl. Obwexer 2021 (in diesem Band).

<sup>40</sup> DPR vom 26.07.1976, Nr. 752 – Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut der Region Trentino-Südtirol auf dem Sachgebiet des Proporz in den staatlichen Ämtern in der Provinz Bozen und der Kenntnis der beiden Sprachen im öffentlichen Dienst, GBl. vom 15.11.1976, Nr. 304.

<sup>41</sup> Vgl. z.B. EuGH, 149/79, Kommission/Belgien, EU:C:1980:297, Rn. 19; zuletzt – bezogen auf eigene Staatsbürger – EuGH, Rs. C-298/14, Brouillard, EU:C:2015:652, Rn. 31 f.

sässigen Staatsbürger eine Sprachgruppenzugehörigkeits- oder zumindest eine Sprachgruppenangliederungserklärung abzugeben. Diese Änderung wurde bereits vorgenommen. Angepasst wurde auch die Vorrangregel für Bewerber, die seit mindestens zwei Jahren in Südtirol ansässig sind. Diese gilt nämlich nur noch bei Wettbewerben zur Besetzung der Stellen in der öffentlichen Verwaltung und bei den Gerichten, „die die Beteiligung an der Ausübung der öffentlichen Gewalt mit sich bringen“ (Art. 12 Abs. 1 DPR 752/1976). Letztere Voraussetzung ist unionsrechtskonform im Lichte der Rechtsprechung des EuGH zur Bereichsausnahme in Art. 45 Abs. 4 AEUV<sup>42</sup> auszulegen. Demnach betrifft die „öffentliche Verwaltung“ i. S. v. Art. 45 Abs. 4 AEUV nur diejenigen Stellen, „die eine unmittelbare oder mittelbare Teilnahme an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse und an der Wahrnehmung von Aufgaben mit sich bringen, die auf die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates oder anderer öffentlicher Körperschaften gerichtet sind, so dass sie ein Verhältnis besonderer Verbundenheit des jeweiligen Stelleninhabers zum Staat sowie die Gegenseitigkeit der Rechte und Pflichten voraussetzen, die dem Staatsangehörigkeitsband zugrunde liegen.“<sup>43</sup>

Die für die Anwendung mancher der fördernden Minderheitenschutzbestimmungen, insbesondere des ethnischen Proporz, notwendige Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung – geregelt in Art. 20/ter DPR 752/1976 – wurde in den letzten Jahren mehrfach angepasst, auch um den unionsrechtlichen Vorgaben nachzukommen. So wurde die für in Südtirol ansässige Bürger über 18 Jahren vorgesehene Erklärung über die Zugehörigkeit zur italienischen, deutschen oder ladinischen Sprachgruppe (Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung) zunächst um eine Erklärung über die Angliederung zu einer dieser Sprachgruppen ergänzt (Sprachgruppenangliederungserklärung). Des Weiteren wurden beide Erklärungen auch für Staatsbürger anderer EU-Mitgliedstaaten sowie deren Familienangehörige, die nicht Staatsbürger eines EU-Mitgliedstaats sind, aber die Aufenthaltskarte oder das Recht auf Daueraufenthalt besitzen, geöffnet, selbst wenn diese nicht in Südtirol ansässig sind. Ebenso offen stehen diese Erklärungen allen Drittstaatsangehörigen, die die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten in der EU besitzen, selbst wenn sie nicht in Südtirol ansässig sind. Die erste Erklärung, die von diesen Personen abgegeben wird, ist sofort wirksam. Eine Änderung dieser Erklärung wirkt hingegen erst nach Ablauf von zwei Jahren ab der Einreichung (Art. 20ter Abs. 7/bis DPR 752/1976). Diese Regelung öffnet den Unionsbürgern und deren Familienangehörigen aus Drittstaaten sowie den langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen i. S. d. Richtlinie 2003/109<sup>44</sup> gleichberechtigten Zugang zu bestimmten Begünstigungen in Südtirol. Offenstehen müsste diese Möglichkeit allerdings auch den Staatsangehörigen der EFTA-Staaten im EWR und deren Familienangehörigen aus Drittstaaten sowie Schweizer Staatsbürgern, die Zugang zum Arbeitsmarkt in Südtirol erhalten haben, sowie deren Familienangehörigen aus Drittstaaten.

<sup>42</sup> Z. B. EuGH, Rs. C-270/13, Haralambidis, EU:C:2014:2185, Rn. 44 f.

<sup>43</sup> EuGH, Rs. C-290/94, Kommission/Griechenland, EU:C:1996:265, Rn. 2.

<sup>44</sup> Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25.11.2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, ABl. 2003 L 16, 44.

In Südtirol haben die dort lebenden italienischen Staatsbürger deutscher Muttersprache das Recht, im Verkehr mit der öffentlichen Verwaltung und mit den Gerichten, die ihren Sitz im Land Südtirol haben oder regionale Zuständigkeit besitzen, sich ihrer Muttersprache zu bedienen. Die Verwaltungsbehörden sowie die Gerichtsämter und Gerichtsorgane sind ihrerseits verpflichtet, im Verkehr mit den Bürgern des Landes Südtirol und in den Akten, die sich auf diese beziehen, die Sprache des Antragstellers zu verwenden. Im Jahr 1998 entschied der EuGH, dass Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten, die in Südtirol von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen, aus dem Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit in Art. 18 AEUV einen Anspruch auf Gleichbehandlung mit den Inländern haben und so wie diese auch die deutsche Sprache verwenden können müssen. Ein Abstellen auf die Staatsangehörigkeit Italiens ist dabei als direkte Diskriminierung jedenfalls verboten, das Verlangen eines Wohnsitzes im Land Südtirol könnte zwar durch den Schutz der ethnisch-kulturellen Minderheiten gerechtfertigt werden, ist aber unverhältnismäßig, da dieses Ziel durch die Ausdehnung der Sprachenregelung auf deutschsprachige Angehörige anderer Mitgliedstaaten nicht gefährdet wird.<sup>45</sup> Die mit der Ausdehnung der Sprachenregelung auf die Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten verbundenen zusätzlichen Kosten sind kein zulässiger Rechtfertigungsgrund, da rein wirtschaftliche Motive die Beschränkung einer Grundfreiheit nicht zu rechtfertigen vermögen.<sup>46</sup>

Die in Südtirol geltende Verpflichtung zur Zweisprachigkeit im öffentlichen Dienst, die eine „den Erfordernissen der einwandfreien Dienstabwicklung angemessene Kenntnis der italienischen und deutschen Sprache“ vorschreibt (Art. 1 Abs. 1 DPR 752/1976), ist mit dem Unionsrecht vereinbar. Die damit verbundene Beschränkung der personenbezogenen Grundfreiheiten des Binnenmarkts ist nämlich durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses, bestehend im Schutz der ethnisch-kulturellen Minderheiten, gerechtfertigt und verhältnismäßig ausgestaltet. Daher ist es legitim, für den Zugang zu Stellen in der öffentlichen Verwaltung (ebenso wie außerhalb derselben) Sprachkenntnisse eines bestimmten Niveaus zu verlangen. Dabei darf jedoch nicht auf den Besitz eines einzigen Diploms abgestellt werden, das noch dazu nur im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats erworben werden kann. Vielmehr muss der Nachweis der erforderlichen Sprachkenntnisse auch „auf andere Weise, insbesondere durch andere in anderen Mitgliedstaaten erlangte gleichwertige Qualifikationen“, erbracht werden können.<sup>47</sup> Diesen Vorgaben folgend wurde die einschlägige Durchführungsbestimmung inhaltlich geändert. So wurden die vier Stufen des Zweisprachigkeitsnachweises dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen angepasst (Art. 4 Abs. 3 DPR 752/1976). Der Zweisprachigkeitsnachweis D (Abschlusszeugnis der Grundschule) wurde der Niveaustufe A2 zugeordnet, der Zweisprachigkeitsnachweis C (Abschluss der Sekundarstufe 1. Grades) der Niveaustufe B1, der Zweisprachigkeitsnachweis B (Abschluss einer Sekundarstufe 2. Grades) der Niveaustufe B2 und der Zweisprachigkeitsnachweis A (Hochschulabschluss) der Niveaustufe C1. Des Weiteren

<sup>45</sup> EuGH, Rs. C-274/96, Bickel und Franz, EU:C:1998:563, Rn. 16 ff.

<sup>46</sup> EuGH, Rs. C-322/13, Rüffer und Pokorná, EU:C:2014:189, Rn. 25.

<sup>47</sup> EuGH, Rs. C-281/98, Angonese, EU:C:2000:296, Rn. 44.

wurden die Bescheinigungen nach dem Europäischen Referenzrahmen für Sprachen der niveaumäßig jeweils entsprechenden Zweisprachigkeitsprüfung gleichgestellt (Art. 3 Abs. 9/ bis DPR 752/1976). Besitzt eine Person die Bescheinigung über die Kenntnis nur einer Sprache, so wird die Bescheinigung über die Kenntnis beider Sprachen nach Ablegen einer Prüfung ausschließlich über die andere Sprache ausgestellt. Zusätzlich wurde vorgesehen, dass das Zeugnis über den Oberschulabschluss und die Studientitel der ersten oder der zweiten Ebene (Art. 3 Abs. 9/ter DPR 752/1976) bzw. die Studientitel der ersten oder der zweiten Ebene und die höheren Studientitel (Art. 3 Abs. 8/quater DPR 752/1976) zusammen als Bescheinigung der Kenntnis der beiden Sprachen gemäß Stufe A bzw. C1 gelten, sofern sie an einer staatlichen oder gleichgestellten italienischsprachigen Schule bzw. an einer staatlichen oder gesetzlich anerkannten nichtstaatlichen deutschsprachigen Universität oder umgekehrt erlangt wurden und die Ausbildung nicht vorwiegend in einer anderen als der italienischen oder deutschen Sprache erfolgte (Art. 3 Abs. 9 quinquies DPR 752/1976). Nach wie vor nicht vorgesehen ist allerdings die Anerkennung von Sprachkenntnissen, die von einer Person erworben wurden, aber nicht durch eine formale Bescheinigung entsprechend dem Europäischen Referenzrahmen für Sprachen nachgewiesen werden können. Soweit derartige Sprachkenntnisse belegt werden können, z. B. durch Übersetzungen aus einer Amtssprache der Union in die italienische oder deutsche Sprache, muss eine Überprüfung von deren Gleichwertigkeit mit dem Europäischen Referenzrahmen für Sprachen erfolgen. Diese Gleichwertigkeitsprüfung könnte durch die Prüfungskommissionen gemäß Art. 3 Abs. 1 DPR 752/1976 vorgenommen werden.

Im Bildungssystem gilt nach wie vor der Grundsatz, dass in den Kindergärten, Grund- und Sekundarschulen der Unterricht in der Muttersprache der Schüler, und zwar in italienischer oder deutscher Sprache, erfolgt und von Lehrkräften erteilt wird, für welche die entsprechende Sprache ebenfalls Muttersprache ist (Grundsatz des muttersprachlichen Unterrichts, Art. 19 ASt). Die damit verbundene Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 AEUV) kann zwar durch zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses, bestehend im Schutz der ethnischen Minderheiten, gerechtfertigt werden, ist aber unverhältnismäßig. Das im Allgemeininteresse liegende Ziel lässt sich nämlich durch weniger beschränkende Maßnahmen ebenso erreichen. So ist es für einen sprachlich fundierten Unterricht an Schulen mit deutscher Unterrichtssprache ausreichend, von den Lehrern sehr gute Kenntnisse der deutschen Sprache zu verlangen, das Abstellen auf die deutsche Muttersprache ist dafür kaum geeignet und jedenfalls nicht erforderlich. Der Grundsatz des muttersprachlichen Unterrichts in Art. 19 ASt wurde den unionsrechtlichen Vorgaben bislang formal nicht angepasst, wird aber nur noch insoweit angewendet, als er mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit vereinbar ist. Entsprechend angepasst wurde hingegen das einschlägige Landesrecht. So sieht das Landesgesetz Nr. 6/2000<sup>48</sup> vor, dass Inspektoren, Direktoren und Lehrer „der deutschsprachigen und italienischsprachigen Schule“ – mit Ausnahme der Stellenpläne für den Unterricht der zweiten Sprache – den Nachweis erbringen müssen, dass die Lehrbefähigung in der Unterrichtssprache der entsprechenden Schule erworben wurde. Das

<sup>48</sup> ABIReg vom 29.2.2000, Beibl. Nr. 1.

Personal, welches die Lehrbefähigung nicht in der Unterrichtssprache der entsprechenden Schule erworben hat, muss eine eigene Prüfung über die Kenntnisse der entsprechenden Unterrichtssprache bestehen. Die Prüfungsinhalte, die sich auf die Schulordnung und auf die besonderen didaktisch-methodischen Erfordernisse beziehen, werden vom zuständigen Landesschulamt festgelegt (Art. 2 Abs. 1 LG 6/2000).

### 3.2 Einschränkung von Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen

Die Union verfügt beim derzeitigen Stand der Integration über eine Vielzahl von Kompetenzbereichen, die ihr von den Mitgliedstaaten schrittweise übertragen worden sind. In diesen Bereichen kann sie – unter Beachtung des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 2 EUV) sowie der Grundsätze der Subsidiarität (Art. 5 Abs. 3 EUV) und der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 4 EUV) – zur Erreichung der in den Verträgen festgelegten Ziele Rechtsnormen erlassen, die für alle Mitgliedstaaten verbindlich sind und von diesen angewendet werden müssen (Methode der positiven Integration).

Daneben müssen die Mitgliedstaaten selbst in den Bereichen, die in ihre eigene Zuständigkeit fallen, das Unionsrecht, insbesondere die Grundfreiheiten des Binnenmarkts und das Freizügigkeitsrecht der Unionbürger, beachten. Dabei können die unionsrechtlichen Bestimmungen weitreichende Vorgaben beinhalten, die den Mitgliedstaaten nur noch eingeschränkten Handlungsspielraum lassen (Methode der negativen Integration).

Die vom Staat Italien auf die Union übertragenen Kompetenzen wirken sich auf die Zuständigkeiten des Landes Südtirol unterschiedlich aus:<sup>49</sup> In den Bereichen ausschließlicher Zuständigkeit der Union verbleibt dem Land Südtirol kaum noch Handlungsspielraum. Dies gilt insbesondere für den Bereich des Wettbewerbsrechts im Binnenmarkt. In den Bereichen geteilter Zuständigkeit der Union wird das Land Südtirol in seinem Handlungsspielraum determiniert, sofern und soweit die Union verbindliche Rechtsnormen erlassen hat. Dies gilt u. a. für das Vergaberecht, die Landwirtschaft und die Umwelt. In den Bereichen paralleler Zuständigkeit der Union verbleiben dem Land Südtirol seine autonomen Kompetenzen und der damit verbundene Handlungsspielraum fast vollständig. Dies gilt beispielsweise für die Kultur und die Bildung.

Selbst in den Bereichen, die nach wie vor in die Zuständigkeit des Staates und – nach geltendem Verfassungsrecht – innerstaatlich in jene des Landes Südtirol fallen, sind die unionsrechtlichen Bestimmungen, insbesondere jene der Grundfreiheiten des Binnenmarkts und des Freizügigkeitsrechts, zu beachten. Die diesen grundlegenden Bestimmungen immanenten Rechte auf Gleichheit und Freiheit normieren zum Teil weitreichende Vorgaben, die den Handlungsspielraum des Landes beträchtlich einschränken können.<sup>50</sup>

Aus diesen unionsrechtlichen Vorgaben resultiert insgesamt ein beachtlicher Verlust an Kompetenzen für das Land Südtirol. Dieser wurde zwar durch entsprechende – unionale und innerstaatliche – Mitwirkungsmöglichkeiten kompensiert, doch konnten Letztere den

<sup>49</sup> Vgl. z.B. Obwexer 2013, 57.

<sup>50</sup> Vgl. Obwexer 2015a, 1.

Kompetenzverlust nicht vollständig ausgleichen.<sup>51</sup> Hinzu kommt, dass die Verfassungsordnung des Mitgliedstaats Italien weitere und zusätzliche Vorgaben beinhaltet, welche die nachgeordneten Gebietskörperschaften wie das Land Südtirol in Ausübung ihrer Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen bei der Vollziehung des Unionsrechts zu beachten haben.<sup>52</sup> Seit 2017 erlässt das Land Südtirol jährlich ein „Europagesetz“, mit dem das geltende Landesrecht den (neuen) unionsrechtlichen Vorgaben angepasst wird.<sup>53</sup>

## 4. Ergänzende Regelungen

Der europäische Integrationsprozess wirkte sich zusätzlich auch auf weitere Regelungen aus, die entweder den fördernden Minderheitenschutz ergänzen oder die Ausübung der autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen betreffen. Zwei Beispiele sollen diese Entwicklung illustrieren.

### 4.1 Facharzt Ausbildung in der Muttersprache

Nach der in Südtirol geltenden Regelung für die Ausbildung von Fachärzten<sup>54</sup> müssen geförderte Personen sich verpflichten, nach erfolgter Ausbildung ihre Tätigkeit für einen bestimmten Zeitraum im Gebiet des Landes Südtirol auszuüben. Sollte dieser Verpflichtung nicht oder nur teilweise nachgekommen werden, müssen die während der Ausbildungszeit erhaltenen Zuwendungen zuzüglich der gesetzlichen Zinsen ab Erhalt der Zuwendungen zurückgezahlt werden.

Der EuGH stellte dazu fest, dass eine Regelung eines Mitgliedstaats wie die in Südtirol geltende, nach der die Gewährung eines nationalen Stipendiums zur Finanzierung einer Weiterbildung in einem anderen Mitgliedstaat, die zum Erwerb eines Facharztstitels führt, davon abhängt, dass der begünstigte Arzt seine berufliche Tätigkeit innerhalb der zehn auf den Abschluss der Facharzt Ausbildung folgenden Jahre mindestens fünf Jahre im erstgenannten Mitgliedstaat ausübt oder anderenfalls bis zu 70% des erhaltenen Stipendiums zuzüglich Zinsen zurückzahlt, eine Beschränkung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 45 AEUV) und der Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) darstellt. Die nicht aus Gründen der Staatsangehörigkeit diskriminierende Regelung ist jedoch aus Gründen des Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Menschen, die unter den vom Vertrag geschützten Gütern und Interessen den höchsten Rang einnehmen, gerechtfertigt und verhältnismäßig ausgestaltet. Sie ist nämlich geeignet, das damit verfolgte Ziel zu erreichen und geht nicht über das hinaus, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.<sup>55</sup> Hinzu kommen – auch wenn

<sup>51</sup> Vgl. Woelk 2013, 108.

<sup>52</sup> Vgl. Happacher/Palermo/Parolari 2015, 96.

<sup>53</sup> Vgl. Europa-Gesetzentwurf 2021: Europahütte, Vereinbarkeit, Jagd, Südtirol-News vom 19.10.2021, abrufbar unter <https://www.suedtirolnews.it/politik/europa-gesetzentwurf-2021-europahuette-vereinbarkeit-jagd> (abgerufen am 20.10.2021).

<sup>54</sup> Landesgesetz vom 03.01.1986, Nr. 1, ABIReg. vom 14.01.1986, Nr. 2; ersetzt durch das Landesgesetz vom 15.11.2002, Nr. 14, ABIReg. vom 03.12.2002, Nr. 50, ord. Beibl. Nr. 2.

<sup>55</sup> EuGH, Rs. C-419/16, Simma Federspiel, EU:C:2017:997, Rn. 37 ff.

sie nicht ausschlaggebend sind – die besonderen Bedürfnisse des Landes Südtirol, nämlich die Notwendigkeit, zu gewährleisten, „dass eine qualitativ hochwertige medizinische Versorgung in beiden Amtssprachen dieser Region, Deutsch und Italienisch, zur Verfügung steht, und damit die Schwierigkeit, eine ausreichende Zahl von Fachärzten einzustellen, die in der Lage sind, ihren Beruf in diesen beiden Sprachen auszuüben.“<sup>56</sup>

Das geltende Landesgesetz Nr. 14/2002<sup>57</sup> sieht zwei Arten von Förderungen vor: erstens Vereinbarungen des Landes mit italienischen Universitäten und anderen zuständigen öffentlichen oder privaten Einrichtungen der EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz zur Errichtung von Facharztausbildungsstellen (Art. 23 LG 14/2002), zweitens finanzielle Zuwendungen zur Facharztausbildung an Universitäten oder anderen zuständigen oder privaten Einrichtungen der EU-Mitgliedstaaten (Art. 26 LG 14/2002).<sup>58</sup> In beiden Förderarten sind die geförderten Personen verpflichtet, ihre Tätigkeit auf dem Landesgebiet auszuüben, wobei Zeitraum und Modalitäten in einer eigenen Durchführungsverordnung festzulegen sind (Art. 25 LG 14/2002). Bei Verletzung dieser Verpflichtung sind die während der Ausbildungszeit erhaltenen Zuwendungen zuzüglich der gesetzlichen Zinsen ab dem Zeitpunkt des Erhalts der Zuwendung zurückzuzahlen. Die Modalitäten sind in einer eigenen Durchführungsverordnung festgelegt.<sup>59</sup>

#### 4.2 Anerkennung der Lehrbefähigung

Mit dem Gesetz Nr. 107/2015<sup>60</sup> wurde dem Land Südtirol die Befugnis übertragen, an Stelle des Unterrichtsministeriums in Rom die Anerkennung der in einem EU-Mitgliedstaat erworbenen Lehrbefähigung für den Unterricht an Schulen in Südtirol vorzunehmen. Demnach kann das Land die von einem EU-Mitgliedstaat ausgestellte Lehrbefähigung für die Wettbewerbsklassen anerkennen, die

- nur in Südtirol bestehen (z. B. 93/A – Literarische Fächer an Oberschulen mit deutscher Unterrichtssprache, 94/A – Literarische Fächer und Latein, 98/A – Deutsch, Geschichte und Bürgerkunde, Geographie in der Mittelschule), oder
- an den Schulen mit deutscher Unterrichtssprache in Südtirol, oder
- in den ladinischen Schulen Südtirols unterrichtet werden.

Begünstigt sind nur Antragsteller, die

- Unionsbürger oder diesen weitgehend gleichgestellt sind (Staatsbürger von Island, Liechtenstein und Norwegen sowie der Schweiz) und

<sup>56</sup> EuGH, Rs. C-419/16, Simma Federspiel, EU:C:2017:997, Rn. 48.

<sup>57</sup> ABIReg vom 03.12.2002, Nr. 50, ord. Beibl. Nr. 2.

<sup>58</sup> Beschluss vom 30.05.2011, Nr. 892 – Genehmigung der Kriterien für die Gewährung von finanziellen Zuwendungen zur Absolvierung von Fachausbildungszeiten gemäß Landesgesetz vom 15.11.2002, Nr. 14, geändert mit Beschluss vom 22.07.2013, Nr. 1089.

<sup>59</sup> Beschluss vom 11.10.2016, Nr. 1098 – Genehmigung der Richtlinien für die Einhaltung der Dienstverpflichtung in der Facharztausbildung und in der Sonderausbildung in Allgemeinmedizin, geändert mit Beschluss vom 27.04.2021, Nr. 381.

<sup>60</sup> Gesetz vom 13.07.2015, Nr. 107 „La Buona scuola“, GA vom 15.07.2015, Nr. 162.



- eine Berufsqualifikation (Lehrbefähigung) besitzen, die in einem EU-Mitgliedstaat erworben wurde.

In Übereinstimmung mit der Berufsqualifikations-Richtlinie 2005/36<sup>61</sup> wird dabei unter Berufsqualifikation die Befähigung verstanden, die im Ausstellungsstaat Zugang zu einem regulierten Beruf, konkret dem Lehrerberuf, eröffnet. Der Antragsteller muss demnach eine voll ausgebildete Lehrperson im Herkunftsstaat sein. Sollten sich die Dauer oder die Inhalte der Ausbildung im Herkunftsstaat wesentlich von der Ausbildung in Italien unterscheiden, kann die Anerkennung von der erfolgreichen Ableistung von Ausgleichsmaßnahmen (Kompensationsmaßnahmen) abhängig gemacht werden, welche in Form einer Eignungsprüfung oder eines Anpassungslehrgangs abzuleisten sind. Die Berufserfahrung oder Berufspraxis in der jeweiligen Wettbewerbsklasse können allfällige erhebliche Unterschiede ausgleichen. Der Antragsteller muss zusätzlich über die notwendigen Sprachkenntnisse verfügen, die für den Unterricht an Schulen in Südtirol vorgeschrieben sind.<sup>62</sup>

## 5. Schlussbetrachtungen

Der europäische Integrationsprozess eröffnete den in Südtirol lebenden Sprachgruppen sukzessiv neue Chancen und Möglichkeiten, die von diesen zunehmend genutzt wurden. So konnten die Verbindungen der deutschen und ladinischen Sprachgruppe zum Vaterland Österreich intensiviert und die wirtschaftliche Entwicklung des gesamten Landes für alle drei Sprachgruppen forciert werden.

Der europäische Integrationsprozess verlangte aber auch einige Änderungen am Minderheitenschutzregime, allerdings nur punktuell und ohne das Schutzregime als solches in Frage zu stellen. Dies gilt für den ethnischen Proporz, die Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung und das Schulsystem mit dem Grundsatz des muttersprachlichen Unterrichts. Mit der schrittweisen Übertragung von Kompetenzen der Mitgliedstaaten auf die Union waren auch Verluste an Zuständigkeiten in Gesetzgebung und Verwaltung für das Land Südtirol verbunden. Diese konnten durch die innerstaatlichen und unionalen Mitwirkungsmöglichkeiten am Entscheidungsprozess zwar abgedeckt, aber nicht kompensiert werden.

Der EU-Beitritt Österreichs am 1. Jänner 1995<sup>63</sup> wirkte sich auch auf die völkerrechtlichen Grundlagen des Zweiten Autonomiestatuts aus. So wurden einige wenige Bestimmungen des Pariser Vertrags (1946) durch inhaltlich weiter gehende Bestimmungen des EU-Rechts ersetzt und obsolet: der freie Personen- und Güterverkehr zwischen Nord- und Osttirol und der erleichterte Austausch bestimmter Mengen heimischer Erzeugnisse und Güter zwischen Österreich und Italien (Accordino). Gleichzeitig wurde der Pariser Vertrag zu einem inter se-Abkommen von EU-Mitgliedstaaten. Seither ist dieser Vertrag ebenso wie das Paket (1969) als spätere – zum Teil vertragsauslegende, zum Teil vertragsgestalten-

<sup>61</sup> Richtlinie 2005/36/EG des EP und des Rates vom 07.09.2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, ABl. 2005 L 255, 22, i.d.F. ABl. 2020 L 131, 1.

<sup>62</sup> Siehe supra 3.1.

<sup>63</sup> Vgl. Obwexer 2017b, 188.

de – Praxis nur noch insoweit anwendbar, als die darin normierten Verpflichtungen Italiens mit dem geltenden Unionsrecht vereinbar sind. Das supranationale Unionsrecht geht dem Pariser Vertrag und – insbesondere – dem Paket vor. Davon betroffen sind allerdings nur einige wenige, wenn auch wichtige Bestimmungen, u. a. der ethnische Proporz, die Sprachgruppenerhebung, die Sprachenregelung und das Schulsystem. Die gegenständlichen Minderheitenschutzinstrumente sind jedoch nicht an sich unionsrechtswidrig, sondern müssen lediglich den unionsrechtlichen Vorgaben angepasst und dabei insbesondere für Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten geöffnet werden.

Im Verhältnis zu jenen Vertragsparteien des italienischen Friedensvertrages, die nicht Mitgliedstaaten der Union geworden sind (u. a. die USA, Russland und China), hat Italien seine Verpflichtungen aus dem Pariser Vertrag hingegen vollinhaltlich einzuhalten. Bei einer allfälligen – wegen der vagen Vorgaben des Pariser Vertrages aber unwahrscheinlichen – Unvereinbarkeit mit dem Unionsrecht wäre Italien unionsrechtlich verpflichtet, diese mit Hilfe der anderen Mitgliedstaaten unter Einsatz aller völkerrechtlich zulässigen Mittel zu beheben.

Die seit 1995 realisierte weitere Vertiefung der EU brachte u. a. einen unionsweit geltenden Mindeststandard an Minderheitenschutz. Dieser liegt allerdings inhaltlich unter dem Schutzstandard, den der Pariser Vertrag und das Paket als spätere Praxis dazu für die deutsche und die ladinische Sprachgruppe in Südtirol garantieren. Daher gelten beide Schutzinstrumente auch im unionalen Kontext weiter und sind nicht obsolet geworden.

Dem folgend besteht auch die aus dem Pariser Vertrag resultierende Schutzfunktion Österreichs in der Union fort. Der Grundsatz der „Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen“ wird nämlich nicht verletzt, wenn ein EU-Mitgliedstaat von einem anderen die Einhaltung eines geltenden völkerrechtlichen Vertrags samt späterer Praxis einfordert und kontrolliert. Die Schutzfunktion Österreichs wird dabei materiell zwar durch das Unionsrecht begrenzt. Gleichzeitig werden die Österreich offen stehenden völkerrechtlichen Mittel (Gespräche, Verhandlungen, Demarchen, Klage beim IGH) durch zusätzliche Möglichkeiten ergänzt, die sich aus der engen Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten ergeben.

Insgesamt ist auch der Pariser Vertrag im supranationalen Kontext der Union weitgehend erhalten geblieben und hat weiterhin Bestand. Dem Vertrag selbst und der späteren Praxis in Form des Pakets kommt als Magna Charta der in Südtirol lebenden deutsch- und ladinischsprachigen Bevölkerungsgruppen nach wie vor besondere Bedeutung zu. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass das Unionsrecht im Kollisionsfall vorgeht.

## Bibliographie

- Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Hrsg.) (1992): Österreichische außenpolitische Dokumentation. Sonderdruck Südtirol Dokumentation. Wien: Manz.
- Clementi, Siglinde/Woelk, Jens (Hrsg.) (2003): 1992: Ende eines Streits. Zehn Jahre Streitbeilegung im Südtirolkonflikt zwischen Italien und Österreich. Baden-Baden: Nomos.
- Hafner, Gerhard (2018): Einige Anmerkungen zur Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs im Fall Südtirol. In: Raffener, Andreas (Hrsg.): 25 Jahre Streitbeilegung 1992–2017: Ist das „Südtirolproblem“ gelöst? Hamburg: Dr. Kovac, 167–177.

- Happacher, Esther (2021): Die Südtirol-Autonomie in Theorie und Praxis. In: Köhler, Thomas Walter/Mertens Christian (Hrsg.): Demokratie braucht Meinungen. Andreas Khol zum 80. Geburtstag. Wien: PROverbis, 219–230.
- Happacher, Esther/Palermo, Francesco/Parolari, Sara (2015): Die autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen des Landes Südtirol. In: Obwexer, Walter/Happacher, Esther/Baroncelli, Stefania/Palermo, Francesco (Hrsg.): EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie. Wien: Verlag Österreich, 45–101.
- Hummer, Waldemar (1988a): 40 Jahre sind genug. Zur effektiven Verwirklichung des Südtiroler Autonomie. In: Südtirol und der Pariser Vertrag. Innsbruck: Haymon, 63–75.
- Hummer, Waldemar (1988b): Zum Rechtscharakter des Gruber-De Gasperi-Abkommens 1946. Völkerrechtlicher Vertrag, einseitige Verpflichtungserklärung oder bloßes „gentlemen’s agreement“? In: Südtirol und der Pariser Vertrag. Innsbruck: Haymon, 137–169.
- Karl, Wolfram (2017): Völkerrechtliche Überlegungen zur Streitbeilegungserklärung von 1992. In: EJM 3–4/2017, 328–336.
- Matscher, Franz (1992): Zur internationalen Verankerung des Pakets im Lichte der italienischen und österreichischen Note vom 22.04.1992. Gutachten vom 01.05.1991 (nicht veröffentlicht).
- Matscher, Franz (2006): 60 Jahre Pariser Abkommen. In: Europa Ethnica 63, 97–99.
- Matscher, Franz (2010): Erinnerungen an zwei Wendepunkte in der Südtirolpolitik. In: Matscher, Franz/Pernthaler, Peter/Raffeiner, Andreas (Hrsg.): Ein Leben für Recht und Gerechtigkeit: Festschrift für H. Hans Klecatsky zum 90. Geburtstag. Wien/Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 435–440.
- Matscher, Franz (2017): Der Weg zur Streitbeilegungserklärung zwischen Österreich und Italien von 1992. In: EJM 10, 322–327.
- Neisser, Heinrich (2018): Der Minderheitenschutz im Spannungsfeld des europäischen Einigungsprozesses. In: EJM 11, 316–329.
- Obwexer, Walter (2008): Die Schutzfunktion Österreichs im Zusammenwirken von Völker-, Europa- und Verfassungsrecht. In: Gamper, Anna/Pan, Christoph (Hrsg.): Volksgruppen und regionale Selbstverwaltung in Europa. Wien: Facultas, 163–176.
- Obwexer, Walter (2009): Grundfreiheit Freizügigkeit. Das Recht der Unionsbürger, sich frei zu bewegen und aufzuhalten, als fünfte Grundfreiheit. Wien: Manz.
- Obwexer, Walter (2013): Die europäische Integration: Auswirkungen auf die autonomen Kompetenzen Südtirols. In: Happacher, Esther/Obwexer, Walter (Hrsg.): 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Autonomie im Kontext der europäischen Integration. Wien: Facultas, 57–94.
- Obwexer, Walter (2015a): Die EU-rechtliche Determinierung mitgliedstaatlicher Kompetenzen. In: Obwexer, Walter/Happacher, Esther/Baroncelli, Stefania/Palermo, Francesco (Hrsg.): EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie. Wien: Verlag Österreich, 1–44.
- Obwexer, Walter (2015b): Energie und Konzessionsvergabe. In: Obwexer, Walter/Happacher, Esther/Baroncelli, Stefania/Palermo, Francesco (Hrsg.): EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie. Wien: Verlag Österreich, 257–290.
- Obwexer, Walter (2017a): Grundfragen in der Entwicklung der neueren Rechtsprechung des EuGH. In: Herzig, Günter/Klamert, Marcus/Palmstorfer, Rainer/Puff, Roman/Vranes, Erich/Weismann, Paul (Hrsg.): Europarecht und Rechtstheorie. Wien/Baden Baden: Verlag Österreich/Nomos, 165–181.
- Obwexer, Walter (2017b): Sechs Jahrzehnte europäische Integration und zwei Jahrzehnte EU-Mitgliedschaft Österreichs: der Pariser Vertrag im supranationalen Kontext. In: Obwexer, Walter/Pfanzelter, Eva (Hrsg.): 70 Jahre Pariser Vertrag. Wien: Verlag Österreich, 171–188.
- Obwexer, Walter (2018): 25 Jahre Streitbeilegungserklärung: Auswirkungen auf die internationale Absicherung der Autonomie Südtirols. In: EJM 11, 330–346.
- Obwexer, Walter (2020): I 25 anni di quietanza liberatoria ed i suoi effetti sull’ancoraggio internazionale dell’autonomie sudtirolese. In: Obwexer, Walter/Pfanzelter, Eva (Hrsg.): 70 anni Accordo di Parigi. Baden-Baden: Nomos, 273–289.
- Obwexer, Walter (2021): Die Reform der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: erste Novellierung der rechtlichen Grundlagen nach zehn Jahren. In: EJM 14, 373–388.

- Obwexer, Walter/Happacher, Esther (2015): Rechtsgutachten: Entwicklungen und Veränderungen der Südtiroler Autonomie seit der Streitbeilegungserklärung 1992, erstellt im Auftrag der Südtiroler Landesregierung, [http://www.provincia.bz.it/politica-diritto-relazioni-estere/autonomia/downloads/20170613\\_Rechtsgutachten\\_-\\_parere\\_legale.pdf](http://www.provincia.bz.it/politica-diritto-relazioni-estere/autonomia/downloads/20170613_Rechtsgutachten_-_parere_legale.pdf) (abgerufen am 20.10.21).
- Obwexer, Walter/Happacher, Esther/Baroncelli, Stefania/Palermo, Francesco (Hrsg.) (2015): EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie. Wien: Verlag Österreich.
- Obwexer, Walter/Happacher, Esther/Zwilling, Carolin (Hrsg.) (2019): EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie II. Wien: Verlag Österreich.
- Obwexer, Walter/Pfanzelter, Eva (Hrsg.) (2017): 70 Jahre Pariser Vertrag. Wien: Verlag Österreich.
- Schweitzer, Michael/Hummer, Waldemar/Obwexer, Walter (2007): Europarecht. Das Recht der Europäischen Union. Wien: Manz.
- Tichy, Helmut (2017): 70 Jahre Schutzfunktion Österreichs: Handlungsmöglichkeiten gestern, heute und morgen. In: Obwexer, Walter/Pfanzelter, Eva (Hrsg.): 70 Jahre Pariser Vertrag. Wien: Verlag Österreich, 189–200.
- Toggenburg, Gabriel N. (2018): The European Union and the protection of minorities: new dynamism via the European Citizen Initiative? In: EJM 11, 362–392.
- Videsott, Paul (2017): *Minderheit* oder *Minderheiten*? Zu einem nicht unwichtigen Detail der Streitbeilegungserklärung von 1992. In: EJM 10, 337–344.
- Woelk, Jens (2013): Die Mitwirkung des Landes Südtirol am europäischen Integrationsprozess. In: Happacher, Esther/Obwexer, Walter (Hrsg.): 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Autonomie im Kontext der europäischen Integration. Wien: Facultas, 108–138.
- Zeller, Karl (1989): Das Problem der völkerrechtlichen Verankerung des Südtirol-Pakets und die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs. Wien: Braunnüller-Verlag.
- Zeller, Karl (1992): Die Beendigung des österreichisch-italienischen Streits vor den Vereinten Nationen. Ist die Südtirolfrage endgültig gelöst? In: ÖJIP 1992, 48–79.
- Zeller, Karl (1994): Südtirol-Paket und Streitbeilegungserklärung – Das Gruber-Degasperi-Abkommen vom 5. September 1946 und seine Durchführung im Lichte des Völkerrechts. In: Autonome Region Trentino-Südtirol (Hrsg.): Vom internationalen Konflikt zum gemeinsamen Einsatz für Europa. 50 Jahre Gruber-Degasperi-Abkommen. Trient: Autonome Region Trentino-Südtirol, 151–172.
- Zeller, Karl (2018): Auf dem Weg zur Gleichberechtigung der Dolomitenladiner in der Region Trentino-Südtirol. Vom Pariser Vertrag bis zum Verfassungsgesetz Nr. 1/2017. In: EJM 11, 479–503.

# Die Bedeutung der Südtirolautonomie für Europa

Christoph Pan

## The importance of South Tyrol's autonomy for Europe

**Abstract:** Due to its 50-year success story, South Tyrol's autonomy has signalled throughout Europe that successful minority protection – that is in harmony with democracy, human rights and the rule of law – is feasible and very well possible even in centralised nation states. As a result of the annexation by Italy after the First World War, the largely German and Ladin speaking region of South Tyrol had become a foreign-language minority area. After the Second World War, a bilateral agreement between Austria and Italy (Paris Peace Treaties) paved the way for a political and peaceful solution to the so-called “South Tyrolean question” within the framework of regional autonomy.

It took a two-decade long journey until the real problem-solving began with the second South Tyrolean autonomy in 1972, which had progressed so far that Austria and Italy were finally able to submit a dispute settlement agreement to the UN in 1992.

By the time of the fall of the Berlin Wall in 1989, South Tyrol's autonomy had already become a model for the protection of minorities. In the following, it will be discussed what impact the South Tyrolean experiences and findings had across Europe and which key factors led to its success.

**Keywords:** Conflict of nationalities, Paris Treaty, negotiation strategy, package for South Tyrol, operations calendar, protection of minorities, regional development, internal self-determination.

## 1. Die Ausgangslange oder Südtirols langer Weg zum Erfolg

Als im Verlauf des 19. Jh. Napoleons Idee der nationalen Selbstbestimmung der Völker zur Entstehung neuer Nationalstaaten wie Serbien, Griechenland, Bulgarien, Rumänien, Deutschland, Italien oder Albanien führte und die Nationalitätenfrage mit Ausbruch von Gewaltsamkeiten in Europa eine zunehmend größere Rolle zu spielen begann,<sup>1</sup> meinte der als Untertan des dänischen Königs geborene norddeutsche Dichter Friedrich Hebbel, der auf seinen Reisen durch Europa mehrmals gewaltsamen Nationalitätenkonflikten begegnet war und sich schließlich in Wien niedergelassen hatte, 1862 im Hinblick auf die Verhältnisse im Vielvölkerreich der Habsburger: „Österreich ist die kleine Welt, in der die große ihre Probe hält“. Diese für Europa damals bedeutsame Erkenntnis wurde von den maßgebenden Mächten jedoch politisch nicht wahrgenommen. In der Folge kam es zu zwei Weltkriegen.

Nach dem 1. WK wurde Südtirol von Italien annektiert und die zu über 90% deutsch- oder ladinischsprachige Bevölkerung wurde plötzlich zur ethnischen Minderheit. Darauf folgten zwei Jahrzehnte Unterdrückung durch den Faschismus, worauf es 1939 zum Umsiedlungsabkommen zwischen Mussolini und Hitler kam und Südtirol 1943 in die Macht-sphäre des nationalsozialistischen Deutschlands geriet.

Nach dem 2. WK sorgte die politische Klugheit Englands dafür, dass bei der Friedenskonferenz in Paris 1946 zwischen Österreich und Italien die Absicht zur Errichtung einer Autonomie im mehrheitlich deutschsprachigen Südtirol vereinbart wurde,<sup>2</sup> dem alpensüdseitig gelegenen Teil des altösterreichischen Kronlandes Tirol, der 1919 als Folge des 1. WK an Italien hatte abgetreten werden müssen und dessen angestammte muttersprachlich deutsche und ladinische Bevölkerung unter der Italienisierungspolitik des Faschismus schwer gelitten hatte. Dieses sog. Pariser Abkommen,<sup>3</sup> abgeschlossen zwischen den Regierungen Österreichs und Italiens, wurde als Bestandteil des Friedensvertrags der Siegermächte mit Italien zu einer multilateralen Verpflichtung<sup>4</sup> und damit zu einem deutlichen Signal, dass künftig bilaterale Verhandlungen anstelle von Gewaltsamkeiten der Weg zur friedlichen Lösung von Nationalitätenkonflikten sein sollten.

<sup>1</sup> Die beispiellosen Erfolge Napoleons mit Frankreichs Volksarmee hatten u.a. in Tirol, Spanien oder auch in Preußen das schlummernde Nationalgefühl geweckt, worauf mit den national-liberalen Reformideen im Verein mit dem Konstitutionalismus und Parlamentarismus, aber auch im Widerstand gegen die nach Napoleons Sturz 1815 aufkommende Reaktion die Idee zu zünden begann, dass alle Menschen „ein und derselben Zunge“ in einem gemeinsamen Staat zusammenzuführen waren. Dieses als „Völkererwachen“ bezeichnete Phänomen hatte vielerorts in Europa zu gewaltsamen Auseinandersetzungen geführt.

<sup>2</sup> Zur Problematik der Entstehung des Pariser Abkommens cfr. die dokumentarische Rekonstruktion dieser unter dem Zeitdruck von wenigen Tagen zustande gekommenen Vereinbarung (Zaffi 2016).

<sup>3</sup> Zu Text und Interpretation des Pariser Abkommens cfr. Südtiroler Landesregierung 2019, 64–67 und statt vieler cfr. Alcock 2001, 4–6. Es war unter enormem Zeitdruck am 05.09.1946 zustande gekommen, denn es sollte schon am darauffolgenden Tag der Pariser Friedenskonferenz vorgelegt werden (cfr. hierzu Zaffi 2016, 568–598).

<sup>4</sup> Tatsächlich wurde es als Annex IV integrierender Bestandteil des Pariser Friedensvertrags der Alliierten mit Italien, der am 10.02.1947 unterzeichnet wurde.

Als aber im Fall von Südtirol der Erfolg bis Ende der 1950er Jahre sich nicht einstellen wollte, weil sich in Italien die Umsetzung der vereinbarten Autonomielösung hinauszog,<sup>5</sup> brachte Österreich in Ausübung seiner Schutzfunktion 1960 die Südtirolfrage vor die UNO mit dem Ergebnis, dass beide Länder einstimmig zur friedlichen Streitbeilegung aufgefordert wurden. Damit bestätigten die Mächte eindeutig das Signal, dass weltweit zur Lösung von Minderheitenkonflikten der bilateralen Verhandlungsstrategie der Vorzug zu geben sei. Tatsächlich führte dann dieser Weg über die zweite Südtirolautonomie 1972 zum Erfolg, wenn er auch ein Jahrzehnt in Anspruch genommen hat, weil die Verhandlungen auf mehreren Ebenen zu führen waren: Anfänglich zwischen Rom und den drei Sprachgruppen Südtirols (19er Kommission)<sup>6</sup>, fortgesetzt auf bilateraler Ebene zwischen den Außenministern beider Länder, schließlich innerstaatlich in Italien zwischen der Zentralregierung in Rom und der Landesregierung in Bozen, und natürlich permanent in Südtirol innerhalb der Südtiroler Volkspartei (SVP)<sup>7</sup>, und all dies wiederum flankiert von Treffen zu Informations- und Beratungszwecken von Spitzen der Südtiroler Volkspartei mit österreichischen Regierungs- und Behördenvertretern.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Italiens Regierungen waren extrem kurzlebig, von 1946–1961 gab es 15 Regierungswechsel. Deshalb waren sie vordergründig damit beschäftigt zu überleben und nicht gestürzt zu werden. Offenbar fehlte es an politischem Spielraum, sich ernsthaft mit der Südtiroler Autonomie zu befassen.

<sup>6</sup> Die Neunzehnerkommission wurde am 01.09.1961 nach der Feuernacht (11.06.1961) vom italienischen Ministerrat eingesetzt mit der Aufgabe, die Südtirolfrage unter allen Gesichtspunkten zu studieren und der Regierung Vorschläge zu unterbreiten. Sie setzte sich aus sieben Deutsch-Südtirolern, einem Ladinern und elf Italienern zusammen. Sie schloss ihre Arbeit am 10.04.1964 ab unter Anerkennung eines Gutteils der Südtiroler Forderungen, wobei die offen gebliebenen Fragen in anschließenden Außenministerkonferenzen geklärt werden sollten.

<sup>7</sup> Denn maßgebliche Kräfte innerhalb der SVP setzten in der Hoffnung auf eine Möglichkeit zur Selbstbestimmung anstatt auf Verhandlungen mit Rom auf die Rückkehr zu Österreich. Dem gegenüber stand der realistischere Standpunkt des Los von Trient, das auf der Sigmundskroner Großkundgebung 1957 das Los von Rom abgelöst hatte. Von 12 Mitgliedern der Südtiroler Landesregierung im Kabinett Magnago II (1965–1969) gehörten 8 der SVP an und von diesen waren 4 Befürworter der vorgeschlagenen Aufbesserung der Autonomie durch das Südtirol-Paket (Silvius Magnago, Robert v. Fioreschy, Waltraud Gebert-Deeg, Anton Zelger) und 4 waren Paket-Gegner (Peter Brugger, Alfons Benedikter, Joachim Dalsass, Heinold Steger). In der entscheidenden SVP-Landesversammlung 1969 stimmten zwar 52,8% für die Paketlösung, doch 47,2% dagegen, vor allem, weil sie Italien nicht mehr trauten.

<sup>8</sup> Ein maßgeblicher Zeitzeuge, der österreichische Politiker und Diplomat Ludwig Steiner (\*1922, †2015), charakterisierte die Problematik der Bewältigung der unterschiedlichen Rechtsstandpunkte zwischen Österreich und Italien während der langwierigen Verhandlungen wie folgt: „Italien wollte unter allen Umständen vermeiden, dass ein neuer internationaler Vertrag entsteht. Wir aber wollten, dass bis an den Rand eines Vertragswerks gültige Absprachen erfolgten, die in vielfacher Verknüpfung zwar nicht formell, aber in der Wirkung einem internationalen Vertrag gleichkamen. Und das war genau so kompliziert wie sich dieser Satz liest“ (Siegl 2010, 231).

## 2. Südtirol als „kleine Welt, in der die große ihre Probe hält“

Es hat dann freilich noch über zwei Jahrzehnte gedauert, bis das durch diesen Verhandlungsmarathon<sup>9</sup> erzielte Ergebnis in Gestalt des sog. Südtirol-Pakets, das 137 Maßnahmen unterschiedlicher legislativer Art und einen Operationskalender genannten zeitlichen Abwicklungsplan, enthielt, größtenteils umgesetzt waren und beide Länder 1992 vor der UNO ihre Streitbeilegungserklärung hinterlegen konnten.<sup>10</sup> Während dieser Zeitspanne entwickelte sich Südtirol, zwar ein Jahrhundert nach, aber analog zu Hebbels bekanntem Spruch, zur „kleinen Welt, in der die große ihre Probe hält“, indem es sich vom retardierten Entwicklungsland mit wachsender Emigrationsquote und ethnischen Spannungen zur wirtschaftlich prosperierenden, ethnisch befriedeten Musterregion wandelte.

Der vehemente Auftrieb, den nationale Separatismen nach dem Fall des Eisernen Vorhangs 1989 erhielten und der zum Zerfall der multinationalen Staaten Sowjetunion, Jugoslawien und Tschechoslowakei führte, ließ plötzlich wieder das Potential ungelöster Nationalitätenkonflikte sichtbar werden, welches die Stabilität der Staaten bedrohte. Dies wiederum veranlasste die internationalen Staatengemeinschaften UNO, KSZE (heute: OSZE) und Europarat, die Minderheitenfrage auf die Tagesordnung zu setzen, was seit den Nationalitätenkongressen des Völkerbunds in der Zwischenkriegszeit nicht mehr möglich gewesen war.

Gleichzeitig hatten zahlreiche nationale oder ethnische Minderheiten in West- und Osteuropa, von welchen die meisten bis dahin ohne ausreichende Schutzrechte für ihre ethnisch-kulturelle Identität geblieben waren, begonnen, an Südtirols Beispiel die faktische Machbarkeit eines positiven Minderheitenschutzes zur Lösung der alten Frage im neuen Europa zu erkennen und sich an der erfolgreichen Entwicklung Südtirols zu orientieren. Aber auch Staatskanzleien taten sich zunehmend schwer, die Südtirolautonomie als geeignetes Instrument friedlicher Konfliktregelung zu ignorieren. Zu diesem mittelbaren Einfluss von Südtirols positiven Erfahrungen trat dann allmählich auch ein unmittelbarer, der zum Entstehen zweier für den Minderheitenschutz maßgeblicher Dokumente des Europarats führte. Diese sind

- das Europarat-Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, und
- die Europarat-Kongress-Empfehlung „Minderheitensprachen: ein wertvolles Gut für die Regionalentwicklung“

Neben diesen beiden direkten Auswirkungen der Südtirolautonomie auf den normativen Minderheitenschutz Europas gibt es noch mehrere für ihre erfolgreiche Umsetzung in Südtirol maßgebliche Faktoren, die in vielen anderen der zahlreichen Minderheitengebiete Euro-

<sup>9</sup> Von 1961 bis 1972 wechselte die Regierung Italiens elfmal, weshalb der Südtiroler Landeshauptmann Silvius Magnago während dieser Zeitspanne mit elf Ministerpräsidenten verhandeln musste, um mit der Paketlösung die erforderliche Aufwertung der Südtirolautonomie zu erreichen. Nur fünf Personen waren es, die Magnago elfmal als Regierungschef gegenüberstanden, nämlich Aldo Moro und Mariano Rumor je dreimal, Amintore Fanfani und Giovanni Leone je zweimal und Emilio Colombo einmal, und alle gehörten der DC an, doch war ihr Verständnis und Interesse für die Problematik Südtirols recht unterschiedlich. Deshalb war für ein erfolgreiches Ergebnis von Südtiroler Seite viel Zielstrebigkeit, Beharrungsvermögen und Verhandlungsgeschick erforderlich.

<sup>10</sup> Zum Weg der Streitbeilegungserklärung und zu ihren völkerrechtlichen Aspekten cfr. Matscher 2017 und Wolfram 2017, zu einem wichtigen Detail der Streitbeilegung betreffend die Ladinfrage cfr. Videsott 2017.



pas, je nach Lage der Dinge, ebenfalls von Bedeutung sein können. Abgesehen davon jedoch ist, wie der britische Kenner der Südtirolautonomie, Antony Alcock, zu Recht hervorgehoben hat, für andere Fälle in Europa von Bedeutung „der Weg wie sie erreicht wurde“<sup>11</sup>.

### 3. Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats

Wenn schließlich im Europarat bereits 1994, vier Jahre nach der Wende in Europa, die *Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten* verabschiedet werden konnte, so haben neben den aufflammenden Gewaltsamkeiten anlässlich des Zerfalls von Jugoslawien insbesondere auch Südtirols einschlägige positive Erfahrungen mit der sog. zweiten Südtirolautonomie, zum nicht geringen Erstaunen der Südtiroler selbst, nicht unwesentlich dazu beigetragen.

Der Beitrag Südtirols war ein mit der *Föderalistischen Union Europäischer Volksgruppen (FUEN)* akkordierter Konventionsentwurf, der als einziger im Sinne des *audiatur-et-altera-pars*-Prinzips von der Minderheitenseite, d. h. von der Seite der direkt Betroffenen den drei von der Staatsraison vorgelegten Entwürfen der UNO, KSZE und des Europarats gegenübergestellt worden war.

Dieser Entwurf, ausgehend von der empirisch nachweisbaren Realität Südtirols, war inhaltlich der weitestgehende. Abgesehen von Präambel und Schlussbestimmungen schlug er 13 Minderheitenrechte vor, und zwar das Recht auf

1. sprachlich-kulturelle Identität,
2. Nicht-Diskriminierung,
3. formelle Rechtsgleichheit,
4. Chancengleichheit,
5. Gebrauch der Muttersprache,
6. muttersprachlichen Unterricht,
7. freie Vereinigung,
8. ungehinderte Kontakte,
9. Information in der Muttersprache,
10. politische Repräsentation,
11. Autonomie,
12. Mitbestimmung und
13. minderheitenspezifischen Rechtsschutz.

Sie waren in 17 Artikeln und 70 Absätzen gefasst, daher ausreichend klar definiert und mit 20 interpretativen Erklärungen zur Vermeidung von Unklarheiten und Missverständnissen versehen. Dazu kam ein umfassender Anmerkungsapparat von rund 60 zum Teil reichhaltiger Fußnoten, in welchen zahlreiche, inhaltlich jeweils zutreffende, bereits außer Streit ge-

<sup>11</sup> Alcock 2001, 22.

stellte Passagen einschlägiger Rechtsquellen und politischer mehr oder weniger weitreichender Vereinbarungen, die im originalen Wortlaut wiedergegeben waren und die belegten, dass der Inhalt dieses Konventionsentwurfs sich auf einen bereits nicht unbeträchtlichen rechtlichen und politischen Konsens internationaler oder nationaler Reichweite stützen konnte.<sup>12</sup>

Damit war erstmals ein konstruktiver Dialog zwischen Vertretern der Staatsraison und der Volksgruppenraison auf gleicher Augenhöhe und damit auch eine raschere Entscheidungsfindung ermöglicht worden. Denn auf diese Weise hatte aufmerksamen Beobachtern beim Europarat nicht entgehen können, dass die Südtirolautonomie als Instrument der Umwandlung von Konfliktstoff in Mehrwertpotential auf dem langen Weg Südtirols vom spannungsgeladenen Problemfall zur Vorzeige-Region viel Nützliches zu lehren vermochte.

#### **4. Die Europarat-Kongress Empfehlung 286/2010: Minderheitensprachen: ein wertvolles Gut für die Regionalentwicklung**

Dass der zweiten Südtirolautonomie bilaterale Verhandlungen zwischen Italien und Österreich vorausgegangen waren, die den Weg zum sog. Südtirol-Paket und zweiten Autonomiestatut ermöglicht hatten, dies allein schon war für Europa in den 1960er Jahren keine Selbstverständlichkeit gewesen, jedoch die Voraussetzung für eine friedliche Regelung dieses langjährig schwelenden Nationalitätenkonflikts. Dass das Instrument der Südtirolautonomie diese Lösung im Rahmen von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ermöglicht hatte, entsprach mittlerweile durchaus den Maximen der KSZE<sup>13</sup> und des Europarats.

Dazu kam, dass die im Fall Südtirols angestrebte synergetische Kombination von Minderheitenschutz und Regionalentwicklung konzeptuell erstmalig war, Einmaligkeitscharakter hatte und in dem Ausmaß Aufsehen zu erregen begann, als sie erfolgreich war. So wandten sich im Europarat Aufmerksamkeit und Interesse zunehmend mehr dieser strategischen Kombination zu. Offenbar gab es Wechselwirkungen zwischen Minderheitenschutz und positiver Regionalentwicklung, doch worin genau bestanden sie?

Die Erklärung war in der Südtirolautonomie zu finden. Ein vom Generalsekretariat des Europarats veranlasster Bericht aus Südtirol über die Beziehung von Minderheitensprachen und Regionalentwicklung, empirisch gestützt auf die Erfahrungen Südtirols mit den synergetischen Wechselwirkungen beider Bereiche, erhärtet durch analoge Best-Practice-Beispiele Spaniens, Belgiens und Finnlands, wie z. B. in Katalonien, Flandern, Ostbelgien, Åland, fand beim Europarat zuerst in der Kammer der Regionen zustimmendes Interesse, dem sich auch die Kammer der Gemeinden anschloss. Dies motivierte den aus beiden Kammern bestehenden Europarat-Kongress zur Verabschiedung der einschlägigen an den Ministerrat gerichteten Entschließung 310/2010 *Minderheitensprachen: ein wertvolles Gut für die Regionalentwicklung*<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Cfr. Ermacora/Pan, Grundrechte der europäischen Volksgruppen, Ethnos 42, 1992, 25–62.

<sup>13</sup> KSZE-Charta von Paris 1990.

<sup>14</sup> Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities, Resolution 310 (2010) Minority languages: an asset for regional development (<https://rm.coe.int/minority-languages-an-asset-for-regional-development-rapporteurs-k-h-l/168071a501>).

und der gleichlautenden Empfehlung 286/2010<sup>15</sup> an die 47 Mitgliedstaaten, in Regionen mit Minderheitensprachen das bestehende Mehrwertpotential für die Regionalentwicklung zu nutzen.<sup>16</sup>

Sowohl die Entschließung 310/2010 als auch die Empfehlung 286/2010 bekunden erstmals offiziell und europaweit die Synergien von Minderheiten(sprachen) und Regionalentwicklung sowie daraus erwachsende Möglichkeiten, was auf die Bedeutung schließen lässt, welche die Südtirolautonomie für Europa besitzt.

Dass allerdings im Titel des Erläuternden Berichts<sup>17</sup> ebenso wie im Titel der beiden daraus hervorgegangenen Dokumente anstelle von Minderheiten von Minderheitensprachen gesprochen wird, ist auf eine diplomatisch-taktische Notwendigkeit zurückzuführen, die hier der Erklärung bedarf:

Die geltende Staatsdoktrin Frankreichs kennt aus verfassungsrechtlichen Gründen keine autochthonen (nationale oder ethnische) Minderheiten und folglich auch keinen Minderheitenschutz. Daher erfordert die Behandlung von Minderheitenfragen beim Europarat in Straßburg, wo Frankreich nicht nur sprachlich und räumlich dominiert, eine besondere sprachpolitische Sensibilität, um nicht Frankreichs Obstruktion herauszufordern. Im vorliegenden Fall bestand die diplomatische Lösung darin, den Begriff *Minderheiten* durch *Minderheitensprachen* zu ersetzen. Denn Insider wissen, dass es ohne Minderheiten auch keine Minderheitensprachen gibt und umgekehrt, und wenn Minderheitensprachen (in Frankreich als Regionalsprachen bezeichnet) für die Regionalentwicklung wertvoll und daher zu erhalten sind, dann muss dies auch für den Fortbestand ihrer Sprecher gelten. Mit dieser Lösung konnten im vorliegenden Fall die Repräsentanten Frankreichs leben. Daher ist in den offiziellen Dokumenten (Erläuternder Bericht, Entschließung, Empfehlung) ausschließlich von *Minderheitensprachen* die Rede, wobei davon ausgegangen wird, dass dieser Begriff aus dem Kontext heraus auch als stellvertretendes Synonym für *Minderheiten* zu verstehen ist.

## 5. Erfolgsfaktoren der Südtirolautonomie

Der politisch signifikante Erfolg der Südtirolautonomie liegt in der friedlichen Konfliktregelung mit nachhaltiger Umwandlung des Konfliktstoffs in Mehrwertpotential und äußert sich im empirischen Nachweis, dass effizienter Minderheitenschutz im Rahmen von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit machbar und möglich ist, und dies sogar ohne Angehörige der Mehrheitsbevölkerung in der Ausübung ihrer Grundrechte und Grundfreiheiten zu schmälern.

<sup>15</sup> Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 286 (2010) Minority languages: an asset for regional development (<https://rm.coe.int/minority-languages-an-asset-for-regional-development-k-h-lambertz-belg/16807194ad>).

<sup>16</sup> Unter den rd. 320 Regionen Europas befinden sich knapp 100, in welchen die Minderheitenfrage eine Rolle spielt.

<sup>17</sup> Cfr. den vom Autor dieser Zeilen verfassten *Erläuternden Bericht* zur Entschließung 310/2010 und zur Empfehlung 286/2010 (Pan 2010a).

Die Faktoren, die zu diesem Erfolg geführt haben, sind mannigfacher Art. Einige wesentliche davon sind:

- Die *Konstituierung der SVP als überparteiische Sammelpartei* (diverser politischer Richtungen)<sup>18</sup> mit dem übergreifenden gemeinsamen Ziel der Rückkehr Südtirols zum Stammland Österreich mit Hilfe des Instruments der Selbstbestimmung, d. h. des von Wilson zur Neuordnung Europas nach dem im 1. WK propagierten Ordnungsprinzips, das zu diesem Zeitpunkt zwar relevant, jedoch völkerrechtlich weder näher definiert noch rechtsverbindlich war. Die Überwindung des durch die Option bewirkten tiefen Spalts der Bevölkerung durch diese besondere Form der Sammelpartei hatte den Vorzug, dass die Südtiroler gegenüber den Repräsentanten der Siegermächte sowie später in Rom und Wien ihre Interessen geschlossen mit nur einer Stimme vertreten konnten.
- Das *Gruber-Degasperi Abkommen 1946*, womit sich Italien zur Gewährung einer Autonomie für Südtirol verpflichtete, welches als integrierender Bestandteil in den Friedensvertrag der Alliierten mit Italien aufgenommen wurde und welches die *Schutzfunktion Österreichs* für Südtirol begründet hat.
- Österreichs Demarche bei der UNO 1960 zugunsten von Südtirol mit dem Ergebnis einer einstimmigen Resolution, in welcher *beide Parteien* (Italien und Österreich) *nachdrücklich zur Wiederaufnahme der Verhandlungen aufgefordert wurden, um eine Lösung aller Differenzen hinsichtlich der Durchführung des Pariser Vertrages vom 5. September 1946 zu finden.*<sup>19</sup>
- Die *frühzeitige Erkenntnis*, dass erfolgreicher Minderheitenschutz nur durch rechtliche Regelung kombiniert mit wirtschaftlich prosperierender Regionalentwicklung möglich ist.<sup>20</sup>
- Die *Verhandlungsstrategie* unter weitgehender Einbeziehung der Konfliktparteien, bestehend aus einem mehrschichtigen Komplex von Gegenüberstellung der beidseitigen Standpunkte (Staat vs. Minderheiten), beginnend mit der Einsetzung einer Sondierungskommission („19er Kommission“), fortgesetzt in Außenministerkonferenzen, sodann in konkretisierenden Verhandlungen zwischen staatlicher und regionaler Ebene (Bozen-Rom), mit dem Ergebnis der Paketlösung samt dazugehörigem Operationskalender für die Umsetzung.
- Die *konsensuelle Partizipative Umsetzung der Paketmaßnahmen* durch die Einsetzung einer paritätischen Sonderkommission („6er-Kommission“) als Instrument für die Ausarbeitung von (über 100) Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut<sup>21</sup>, bestehend aus je drei Vertretern des Staates und des Landes, wovon ein Vertreter des Staates der deutschen Sprachgruppe und ein Vertreter des Landes der italienischen Sprachgruppe ange-

<sup>18</sup> Die von Hitler und Mussolini beschlossene Option und Umsiedlung der Südtiroler 1939 hatte eine tiefe Spaltung der Bevölkerung in sog. Optanten und Dableiber bewirkt, die nach Kriegsende durch die Gründung der Südtiroler Volkspartei (SVP) am 08.05.1945 unter dem Gründungsobmann Erich Amonn überwunden werden konnte.

<sup>19</sup> Südtiroler Landesregierung 2019, 39.

<sup>20</sup> Pan 2016b, 343–383.

<sup>21</sup> Zur Bedeutung des Südtiroler Landeshauptmannstellvertreters Alfons Benedikter für den Erlass der Durchführungsbestimmungen cfr. Olt 2010, 251–254.

hören muss, mit der Maßgabe, Entscheidungen möglichst nach dem Konsensprinzip zu treffen. Die einvernehmliche Entscheidungsfindung erfordert Kompromissbereitschaft und erweist sich deshalb als zeitaufwändig, dafür aber auch als nachhaltig, denn Majoritätsentscheidungen oder Patts laufen Gefahr, den Konflikt jederzeit wieder aufflammen zu lassen.<sup>22</sup>

- Der *Erlass der Durchführungsbestimmungen im Verfassungsrang*, um sie dem Risiko willkürlicher politischer Mehrheitsbildungen zu entziehen. Bei der notorischen Instabilität der 68 Regierungen Italiens von 1946–2021 mit der durchschnittlichen Amtsdauer von nur dreizehn Monaten ist dieses Kriterium von besonderer Bedeutung.
- *Die Leistungsfähigkeit der politischen Elite Südtirols*, an deren Spitze Jahrzehnte lang begabte und integre Landespolitiker standen wie der Landeshauptmann Silvius Magnago, der Vater des Südtirol-Pakets, und sein Alter Ego, der Landeshauptmannstellvertreter Alfons Benedikter als Vater der Durchführungsbestimmungen für die Südtiroler Volkspartei sowie Alcide Berlofffa, der als politischer Vertreter der italienischen Sprachgruppe in Südtirol und als Präsident der paritätischen Kommissionen der Region das Vertrauen der italienischen Regierung besaß.<sup>23</sup>
- Der *ethnische Proporz im Sinne der Berücksichtigung der drei angestammten Sprachgruppen* entsprechend ihrem Bevölkerungsanteil bei der Verteilung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst und der Förderungsmittel für Kultur, geförderten Wohnbau und Sport sowie bei der Beteiligung an öffentlichen Organen und bei der Besetzung politischer Ämter zur nötigen Korrektur diesbezüglich krasser Asymmetrien.<sup>24</sup>
- Die *Sprachgruppenzugehörigkeits- bzw. Sprachgruppenzuordnungserklärung* als objektive Voraussetzung für die Durchführbarkeit des Proporz. Darunter ist die Verpflichtung der Bürger zu verstehen, durch persönliche Erklärung (ursprünglich anlässlich der Volks-

<sup>22</sup> In den über hundert Durchführungsbestimmungen waren in teils sehr sensiblen Angelegenheiten oft sehr schwierige Details zu regeln. Gelegentlich gab es auch Mehrheitsentscheidungen, die zum Bruch hätten führen können, doch das bei der Entscheidungsfindung geltende Konsensprinzip wurde von der Regierung noch niemals gebrochen (Zeller 2021, 227; 259). Es erbrachte zwar Kompromisse, die auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner beruhten, doch wenn alle Konfliktparteien davon profitieren, was notwendig ist, damit diese Art der Entscheidungsfindung fortgeführt wird, dann kann der gemeinsame Nenner auch wachsen, indem er an Umfang und Tiefe zunimmt und für alle Beteiligten Mehrwert schafft. Auf diese Weise mutiert diese Art von Konfliktregelung unter gegensätzlichen Bedingungen bei erfolgreicher Anwendung des Konsensprinzips allmählich zur gemeinsamen Problemlösung unter Partnern.

<sup>23</sup> Zu S. Magnago cfr. Pan 2010b; zu A. Benedikter cfr. Olt 2010; zur Bedeutung von A. Berlofffa für den Erlass der Durchführungsbestimmungen von 1972–1992 cfr. Zeller 2021, 228.

<sup>24</sup> Da geschehenes Unrecht nicht durch neues Unrecht getilgt werden kann, wurde die erforderliche Korrektur einer solch krassen Asymmetrie in der Besetzung der Arbeitsplätze in öffentlichen Ämtern und Diensten zu Lasten der Deutsch-Südtiroler und Ladiner nicht abrupt durch Entlassungen und Neueinstellungen geregelt, sondern dem natürlichen Abgang durch Tod oder Übertritt in den Ruhestand überlassen und die Nachbesetzung der vakanten Stellen erfolgte proportional leicht erhöht für die benachteiligten Sprachgruppen bzw. leicht vermindert für die bisher übervorteilte Sprachgruppe. Dieser Prozess war zur Vermeidung unnötiger Härten langfristig auf die Dauer einer Generation angelegt, worauf das Ziel erreicht war und der Fortgang ausschließlich der Proporzregelung überlassen werden konnte.

zählung, später sporadisch nach Bedarf) ihre Zugehörigkeit zu einer der drei gesetzlich anerkannten Sprachgruppen (deutsch, italienisch, ladinisch) ausschließlich für statistische Zwecke und gegebenenfalls auch für die rein persönliche Inanspruchnahme eines von der Proporzregel betroffenen Zweckes bekanntzugeben. Personen, die anderen Sprachgruppen angehören, können durch die Abgabe einer Zuordnungserklärung zu einer der drei berechtigten an deren proportionalem Anteil teilhaben.<sup>25</sup>

- *Mebrsprachige Kulturpolitik* beruhend auf drei *Amtssprachen*: Deutsch ist als regionale Amtssprache mündlich und schriftlich in Südtirol dem Italienischen als nationaler Amtssprache gleichgestellt, zudem ist Ladinisch als lokale Verwaltungssprache im kompakten ladinischen Siedlungsgebiet<sup>26</sup> den beiden anderen Landessprachen gleichgestellt.
- *Muttersprachlicher Unterricht* mittels eines *dreiteiligen Schulmodells*, welches der deutschen und italienischen Sprachgruppe den Unterricht in der Muttersprache und der jeweils anderen Sprache als erster Zweitsprache gewährleistet, und der ladinischen Sprachgruppe den muttersprachlichen Unterricht des Ladinischen sowie darüber hinaus für die anderen Fächer Deutsch und Italienisch als Unterrichtssprachen in gleichem Umfang („paritätische Schule“). Als wesentliche Bestimmung hierzu gilt, dass der Unterricht in der Erst-, Zweit- bzw. Drittsprache von muttersprachlichen Lehrern zu erteilen ist.<sup>27</sup>
- *Ausgleich des Stadt-Landgefälles* zum Zweck der Stabilisierung der Bevölkerungsverteilung auf Stadt-Land und als Prophylaxe gegen Landflucht und Entsiedelung höher gelegener Berggebiete, und dies insbesondere mittels des regionalpolitischen Instrumentariums von Landschaftsschutz und Raumordnung, Sozialwohnbau und Berufsertüchtigung.<sup>28</sup>
- *Beschäftigungsorientierte öko-soziale Marktwirtschaft* als Ordnungsprinzip für die Regionalentwicklung.<sup>29</sup>

## 6. Autonomie als besondere Form staatsrechtlich geregelter Arbeitsteilung

Die in der Südtirolautonomie zum Ausdruck kommende Regelung der arbeitsteiligen Beziehungen zwischen Rom und Bozen steht im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip, wonach dasjenige, was die untergeordneten Gemeinwesen eigenverantwortlich leisten können, ihnen nicht von den übergeordneten entzogen werden sollen.

Dieses Prinzip gilt grundsätzlich als Regulativ für die vernünftige Arbeitsteilung von Herrschafts- bzw. Verwaltungsbeziehungen auf diversen Ebenen einer Hierarchie. Abgese-

<sup>25</sup> Weiterführend hierzu cfr. Atz 2012, Mamming 2007, Poggieschi 2005, Peterlini 1980.

<sup>26</sup> D.h. in acht von insgesamt 116 Gemeinden Südtirols.

<sup>27</sup> „In der Provinz Bozen wird der Unterricht in den Kindergärten, Grund- und Sekundarschulen in der Muttersprache der Schüler, das heißt in italienischer oder deutscher Sprache, von Lehrkräften erteilt, für welche die betreffende Sprache ebenfalls Muttersprache ist.“ (Art. 19 Zweites Autonomiestatut, D.P.R. Nr. 670 vom 31.08.1972, cfr. Verra 2008, 226).

<sup>28</sup> Ausführlich hierzu Pan 2016b, 370–381.

<sup>29</sup> Pan 2016b, 381–383.

hen davon, dass das Subsidiaritätsprinzip in der Politik mehrerer föderaler Staaten Europas erfolgreich Anwendung findet, ist es in der EU auch eine grundlegende Maxime für das (arbeitsteilige) Verhältnis zwischen der Union und den Mitgliedstaaten.<sup>30</sup> Doch innerhalb mehrerer zentralistisch strukturierter Staaten Europas hat sich die regulative Wirkung des Subsidiaritätsprinzips kaum oder noch gar nicht zu entfalten vermocht. Deshalb besitzt die Südtirolautonomie als relativ gut gelungener Fall eines auf dem Subsidiaritätsprinzip beruhenden arbeitsteiligen Verhältnisses zwischen einer Region und dem zentralistisch strukturierten Einheitsstaat Italien vor allem für jene Staaten Europas eine beispielgebende Wirkung, die sich diesbezüglich bisher noch nicht so weit wie Italien im ausgleichenden Verhältnis zwischen Zentralismus und Regionalismus durchgerungen haben. Dies trifft für den Großteil der zentralistisch organisierten Einheitsstaaten Europas zu.<sup>31</sup>

Abgesehen davon hat eine rezente Studie<sup>32</sup> zum erstaunlichem Ergebnis geführt, dass zwei Drittel der knapp hundert „Regionalautonomien“ Europas – worunter die Regionen zu verstehen sind, die aufgrund ihrer Legislativbefugnis ein bestimmtes Ausmaß von Selbstverwaltung besitzen und damit über eine Art von staatsrechtlich geregelter Arbeitsteilung mit der Zentralverwaltung ihres Staates verfügen – sich insofern als Wohlstandsquelle erwiesen haben, als sie 2017 ein signifikant über dem EU-Durchschnitt liegendes Prokopfeinkommen und eine ebensolche Beschäftigungsquote aufzuweisen vermochten. In diesen Regionalautonomien bzw. Gebietskörperschaften mit Möglichkeiten der Selbstverwaltung lebt auch ein Drittel der Bevölkerung Europas, und dies bedeutet, dass statistisch einer von drei Europäern deren wirtschaftlichen Vorteil genießen kann und dass zwei von drei Europäern insofern wirtschaftlich benachteiligt sind, als sie in Regionen ohne die Möglichkeit der Selbstverwaltung leben und deshalb von dieser Art von Wohlstandsquelle ausgeschlossen sind.

So lässt sich abschließend und zusammenfassend sagen: Die Südtirolautonomie hat aufgrund ihrer 50jährigen Erfolgsgeschichte europaweit bekundet, dass erfolgreicher Minderheitenschutz in zentralisierten Nationalstaaten ebenso wie in föderativ organisierten Staaten im Einklang mit Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit machbar und sogar mit Schaffung von Mehrwert sehr gut möglich ist.

## Bibliographie

- Alcock, Antony (2001): *The South Tyrol Autonomy. A short introduction*. Londonderry/Bozen-Bolzano: Provincial Government.
- Atz, Hermann (2012): Gegeneinander, Nebeneinander oder Miteinander: Wie haben sich 40 Jahre Autonomiestatut auf das Zusammenleben der Sprachgruppen in Südtirol ausgewirkt? In: *Politika 12. Jahrbuch für Politik/Annuario di politica/Anuer de politica 2012*, 241–268.

<sup>30</sup> Durch den EU-Vertrag von Lissabon 2007 wurde das Subsidiaritätsprinzip in Art. 5 Abs. 3 verankert unter Hinzufügung eines expliziten Verweises auf dessen regionale und lokale Dimension.

<sup>31</sup> Von den insgesamt 38 Staaten Europas mit Minderheitenrelevanz, d. h. ausschließlich der Zwerg- und Kleinstaaten (Andorra, Island, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Monaco, San Marino, Vatikan), sind sechs föderal organisierte Staaten (Belgien, Bosnien-Herzegowina, Deutschland, Österreich, Russland, Schweiz) und 32 sind zentralistisch organisierte Nationalstaaten unterschiedlichen Grades der Zentralisierung.

<sup>32</sup> Pan 2019, 210–214.

- Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities (2010a): Recommendation 286 Minority languages: an asset for regional development (<https://rm.coe.int/minority-languages-an-asset-for-regional-development-k-h-lambertz-belg/16807194ad>).
- Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities (2010b): Resolution 310 Minority languages: an asset for regional development (<https://rm.coe.int/minority-languages-an-asset-for-regional-development-rapporteurs-k-h-l/168071a501>).
- Ermacora, Felix/ Pan, Christoph (1993): Grundrechte der europäischen Volksgruppen/ Fundamental Rights of Ethnic Groups in Europe/ Droits Fondamentaux des Groupes Ethniques Européens/ Diritti Fondamentali dei Gruppi Etnici in Europa/ Az Európai Népcsoportok Alapvető Jogai. Wien: Braumüller [Ethnos, 42].
- Mamming, Ulrich (2007): Die Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung aus verfassungsrechtlicher Sicht: Entwicklung und aktueller Stand. Innsbruck: Studia Universitätsverlag [Italienisches Öffentliches Recht an der Universität Innsbruck 5].
- Matscher, Franz (2017): Der Weg zur Streitbeilegungserklärung. In: EJM 10, 322–327.
- Olt, Reinhard (2010): Zum Tode von Alfons Benedikter. Im Kampf um die Südtirol-Autonomie das Alter Ego Magnagos und der “Vater der Durchführungsbestimmungen”. In: EJM 3, 251–254.
- Pan, Christoph (2010a): Explanatory Memorandum. Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities: Recommendation 286 (2010) and Resolution 301 (2010). 18<sup>th</sup> Plenary Session 17–19 March 2010.
- Pan, Christoph (2010b): Silvius Magnago †. In: EJM 3, 133–135.
- Pan, Christoph (2016a): Zur Wende in der Minderheitenfrage: Zwischen Gewalt und Vernunft, vom Konflikt zum Mehrwertpotential. In: Pan, Christoph/Pfeil, Beate Sibylle/Videsott, Paul: Die Volksgruppen in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen, Bd.1. Zweite und überarbeitete Auflage. Wien: Verlag Österreich, 384–401.
- Pan, Christoph (2016b): Minderheitenschutz und Wirtschaft. In: Pan, Christoph/Pfeil, Beate Sibylle/Videsott, Paul: Die Volksgruppen in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen, Bd.1. Zweite und überarbeitete Auflage. Wien: Verlag Österreich, 343–383.
- Pan, Christoph (2018): Der „Bozner Konventionsentwurf“ für die Grundrechte europäischer Volksgruppen. In: EJM 11, 103–138.
- Pan, Christoph (2019): Was ist Selbstbestimmung? Eine Wohlstandsquelle, aber zu wenig genutzt. Hundert Jahre kollektive Selbstbestimmung. In EJM 12, 187–218.
- Pan, Christoph (2020): Minderheitenschutz in Südtirol: Hilfe zur Selbsthilfe als Instrument der Ethnopolitik (1954–2020). In: EJM 13, 191–235.
- Peterlini, Oskar (1980): Der ethnische Proporz in Südtirol. Bozen: Athesia.
- Poggeschi, Giovanni (2005): Der ethnische Proporz. In: Marko, Joseph (Hrsg.): Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol. Baden-Baden: Nomos, 322–331.
- Siegl, Walter (2010): Die Autonomie Südtirols. Betrachtungen eines Zeitzeugen. In EJM 3, 229–235.
- Verra, Roland (2008): Die Entwicklung der drei Schulmodelle in Südtirol seit 1945. In: Ladinia XXXII, 223–260.
- Videsott, Paul (2017): *Minderheit* oder *Minderheiten*? Zu einem nicht unwichtigen Detail der Streitbeilegungserklärung von 1992. In: EJM 10, 337–344.
- Wolfram, Karl (2017): Völkerrechtliche Überlegungen zur Streitbeilegungserklärung von 1992. In: EJM 10, 328–336.
- Südtiroler Landesregierung (Hrsg.) (2019): Südtirol Handbuch mit Autonomiestatut. Bozen: Südtiroler Landesregierung.
- Zaffi, Davide (2016): 70 Jahre Gruber-Degasperi-Abkommen (1946–2016). Wie in Paris die Grundlage für Südtirols Autonomie als besondere Form der inneren Selbstbestimmung entstanden ist. In: EJM 9, 568–598.
- Zeller, Karl (2021): Die Entwicklung der Südtiroler Autonomie seit der Abgabe der Streitbeilegungserklärung 1992. In: EJM 14, 223–260.



# Die internationale Vorbildwirkung der Autonomie von Südtirol

Helmut Tichy

## The international role model effect of the autonomy of South Tyrol

**Abstract:** The autonomy of South Tyrol is often described as an example for other regions with mixed populations. Simply copying this model of autonomy, however, would not be easy, as the situation of South Tyrol is special in many respects. Its autonomy is supported by South Tyrol's high standard of living and the mutual sympathy between Austrians and Italians. Further important elements are a realistic understanding of the right of self-determination and the careful exercise of Austria's protective function. And, as in any other former situations of conflict, the importance of a frank discussion of the problems of the past should not be underestimated.

**Keywords:** Autonomy, self-determination, protective function, minority rights, settlement of disputes, South Tyrol, Austria, Italy.

## 1. Vorbemerkung

Am 20. Jänner 2022 jährt sich das Inkrafttreten des Zweiten Sonderstatuts für die Region Trentino-Südtirol zum 50. Mal. Dieses Jubiläum bietet einen guten Anlass, sich auch mit der Vorbildwirkung der Autonomie von Südtirol auseinander zu setzen. Diese Vorbildwirkung auch für andere Regionen, in denen verschiedene ethnische Gruppen leben, wird von österreichischer und italienischer Seite immer wieder – und völlig zurecht – unterstrichen. So auch im aktuellen österreichischen Regierungsprogramm<sup>1</sup>, in dem der erste von insgesamt drei Absätzen über Südtirol wie folgt lautet:

Österreich wird auch in Zukunft an der Seite Südtirols stehen und weiterhin seine Schutzfunktion wahrnehmen. 50 Jahre nach der Verabschiedung des Südtirol-Pakets, welches die Grundlage für die moderne Autonomie der Region gelegt hat, ist Südtirol heute ein internationales Vorzeigemodell für den gelungenen Weg vom auch mit Gewalt ausgetragenen Konflikt hin zum Gespräch und ehrlichen Bemühen um Lösungen und gelebten Minderheitenschutz.

Zur Erläuterung der hier verwendeten Begriffe: Das 1969 von Österreich und Italien vereinbarte „Südtirol-Paket“<sup>2</sup> hat insbesondere Maßnahmen zur Abänderung und Ergänzung des („Ersten“) Sonderstatuts für die bis dahin als „Trentino-Tiroler Etschland“ bezeichnete Region vorgesehen, deren 1972 erfolgte verfassungsgesetzliche Umsetzung nun als Zweites Sonderstatut für die Region Trentino-Südtirol bezeichnet wird. Mit der Umsetzung der im Südtirol-Paket vorgesehenen Maßnahmen gemäß dem ebenfalls zwischen Österreich und Italien abgestimmten „Operationskalender“<sup>3</sup> wurden die Voraussetzungen für die 1992 von Österreich und Italien formell vorgenommene Streitbeilegung<sup>4</sup> geschaffen.

Als Leiter des Völkerrechtsbüros im österreichischen Außenministerium wird sich der Autor im Folgenden vor allem mit den rechtlichen Komponenten des Vorzeigemodells Südtirol beschäftigen. Trotz der Faszination, die die solide juristische Lösung einer ehemaligen Streitfrage ausstrahlt, darf aber nicht übersehen werden, dass das Modell Südtirol auch auf sehr wesentlichen nichtjuristischen Voraussetzungen beruht, die seine Übertragung auf andere Regionen nicht einfach machen, weil diese Voraussetzungen in anderen Regionen nur selten gegeben sind.

## 2. Allgemeine Voraussetzungen der Vorbildwirkung

Die auf der Autonomie beruhende friedliche Entwicklung Südtirols hat in den letzten Jahrzehnten zu einem beachtlichen Wohlstand des Landes geführt. Wohlstand beruhigt immer und überall die Gemüter und führt, jedenfalls bei einem Großteil der Bevölkerung, zu einer positiven Einschätzung der bestehenden Verhältnisse. Wohlstand erlaubt es auch, verhältnismäßig teure mehrsprachige Strukturen zu finanzieren, die sich ärmere Regionen

<sup>1</sup> Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024, 131.

<sup>2</sup> Siehe Dokument 7 in Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (1992).

<sup>3</sup> Siehe Dokument 8 in Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (1992).

<sup>4</sup> Siehe die italienische und die österreichischen Noten zur Streitbeilegung vom 22.04.1992, Dokumente 19 und 21 in Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (1992).

nur schwer leisten könnten. Wie wichtig die Förderung des regionalen Wohlstands für die Konfliktprävention ganz allgemein ist, hat auch die deutlich konfliktreduzierte Entwicklung Nordirlands in den letzten Jahrzehnten gezeigt, die u. a. eine Folge der massiven wirtschaftlichen Unterstützung Nordirlands durch die Europäische Union war. Auch diese positiven Auswirkungen der Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs in der Europäischen Union wurde in der Debatte über den Austritt des Königreichs aus der EU („Brexit“<sup>5</sup>) viel zu wenig berücksichtigt und gewürdigt; nun bleibt nur zu hoffen, dass das künftige friedliche Zusammenleben der Bevölkerungsgruppen Nordirlands durch den Brexit nicht beeinträchtigt wird.

Eine weitere wichtige, nicht-juristische Voraussetzung für den Erfolg der Autonomie von Südtirol scheint mir die grundsätzliche und sehr ausgeprägte Sympathie zwischen ÖsterreicherInnen und ItalienerInnen zu sein, die in dieser Form keinesfalls zwischen allen Nachbarvölkern besteht. Diese Sympathie kommt nicht zuletzt durch den regen touristischen Austausch zwischen beiden Staaten zum Ausdruck. Die Freude an den Möglichkeiten der Freizeitgestaltung im jeweils anderen Staat und der Respekt vor dessen Geschichte und Kultur haben geholfen, die Schatten der gemeinsamen Geschichte zu verdrängen. Schon sehr früh, nämlich 1973, wurde mit „Österreich und Italien“<sup>6</sup> ein bilaterales Geschichtsbuch herausgegeben – ein Weg zum gegenseitigen Verständnis von Nachbarvölkern, der heute immer wieder beschritten wird.<sup>6</sup> ItalienerInnen klatschen begeistert im Rhythmus, so wie auch alle anderen Gäste, wenn beim Neujahrskonzert der Wiener Philharmoniker der Radetzkymarsch gespielt wird – ungeachtet der Rolle des Grafen Radetzky bei den Aufständen in Oberitalien – und die Wiener Staatsoper führt nun auch Verdis „Nabucco“ auf, auch wenn sich dessen wunderbarer Gefangenenchor angeblich nach der Befreiung vom österreichischen Joch sehnt. Die Schrecken der beiden Weltkriege liegen schon lange zurück, ganz besonders für die österreichischen BadeurlauberInnen an der Adria, und selbst die historisch Interessierten stellen endlich das Gemeinsame in den Vordergrund, das zwei wirtschaftlich eng verflochtene Nachbarn und Mitgliedstaaten der Europäischen Union verbindet.

Das Gemeinsame und Verbindende in den Vordergrund zu stellen ist auch der richtige und zukunftsweisende Weg, mit der besonderen Situation der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol umzugehen. Wie schon Bundespräsident Van der Bellen wiederholt gesagt hat, ist Südtirol für die ÖsterreicherInnen eine „Herzensangelegenheit“. Wie darf man das verstehen? Vielleicht so, dass sehr vielen ÖsterreicherInnen sehr viel an der friedlichen Entwicklung dieses schönen Landes, an der Erhaltung seiner autochthonen Volksgruppen und am Fortbestand der kulturellen Gemeinsamkeiten im historischen Land Tirol liegt – auch wenn sie die Zugehörigkeit Südtirols zu Italien nicht als Ausdruck höherer Gerechtigkeit empfinden.

Auch im modernen Europa, mit seinen Wanderungsbewegungen und der sich daraus ergebenden Änderung der Zusammensetzung seiner Bevölkerung, ist die Erhaltung autochthoner Volksgruppen in ihren traditionellen Siedlungsgebieten ein legitimes und kulturell wichtiges Anliegen. Zur Vorbildwirkung der Autonomie Südtirols gehört daher auch der Schutz, den die Autonomie gegen Assimilierungstendenzen bietet, und die Bereitschaft Ita-

<sup>5</sup> Furlani/Wandruszka 1973.

<sup>6</sup> Siehe z. B. Perzi/Konrád/Schmoller/Šmidrkal 2019.

liens, solche Tendenzen nicht mehr zu fördern. Von MigrantInnen wird zurecht gefordert, sich im neuen Heimatstaat zu integrieren und dessen Sprache möglichst rasch zu lernen und zu verwenden. Für autochthone Volksgruppen, seien sie relativ kleine Minderheiten oder eine regionale Mehrheitsbevölkerung, wie die deutschsprachige Volksgruppe in Südtirol, kann das nicht gelten. Das Verständnis für diese Unterscheidung ist ebenfalls eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg der Autonomie von Südtirol und damit auch für den Fortbestand seiner autochthonen Volksgruppen. Fehlt ein solches Verständnis – oder steht es gar im Widerspruch zu einer Staatsideologie, wie z. B. in Frankreich – kommt es für die betroffenen Volksgruppen zu sehr bedauerlichen Entwicklungen, wie z. B. die Geschichte des Elsass zeigt.

### 3. Realistische Einschätzung des Selbstbestimmungsrechts

Juristisch betrachtet beruht die Autonomie Südtirols auf dem Pariser Vertrag zwischen Österreich und Italien vom 5. September 1946 (dem sog. Gruber-De Gasperi-Abkommen, das zusätzlich als Anhang IV dem Friedensvertrag mit Italien von 1947 beigefügt wurde)<sup>7</sup> und dessen dynamischer Weiterentwicklung durch die gemeinsame Staatenpraxis von Österreich und Italien sowie dem bereits erwähnten Zweiten Autonomiestatut von 1972. Hinzu kommt ergänzend der Minderheitenschutzartikel der italienischen Verfassung<sup>8</sup>. Völkerrechtlich ist die Autonomie aber auch Ausdruck des Selbstbestimmungsrechts der Völker, eine nicht unbestrittene Auffassung, die im Folgenden näher begründet werden soll. Dies auch deshalb, weil eine realistische und gleichzeitig völkerrechtskonforme Einschätzung der Möglichkeiten und Grenzen des Selbstbestimmungsrechts nicht nur für die weitere friedliche Entwicklung Südtirols, sondern auch für die Entwicklung anderer Regionen, in denen das Modell Südtirol eine Rolle spielen könnte, äußerst wichtig ist.

Ich betone die Notwendigkeit einer realistischen und gleichzeitig völkerrechtskonformen Einschätzung des Selbstbestimmungsrechts, weil manchmal von einer künftigen „Ausübung des Selbstbestimmungsrechts“ gesprochen und dies mit Vorstellungen und Hoffnungen verbunden wird, die im geltenden Völkerrecht keine Grundlage finden. Es kann nicht im Interesse der friedlichen Entwicklung einer Region liegen, Vorstellungen zu akzeptieren und damit zu fördern, die nicht völkerrechtskonform sind und auch deshalb international kaum auf Unterstützung stoßen würden.

Es ist international sehr umstritten, wer Subjekt des „Selbstbestimmungsrechts der Völker“, also zu dessen Inanspruchnahme berechtigt, ist und was der konkrete Inhalt dieses Rechts ist, auch wenn das Selbstbestimmungsrecht in der Satzung der Vereinten Nationen<sup>9</sup> als Grundsatz angeführt wird und in den beiden Menschenrechtspakten der Vereinten Na-

<sup>7</sup> Der Text dieses nicht im österreichischen Bundesgesetzblatt kundgemachten Abkommens ist u. a. abgedruckt in Reinisch 2021, 886.

<sup>8</sup> Articolo 6: La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.

<sup>9</sup> Art. 1 Z. 3 und Art. 55 SVN, BGBl. Nr. 120/1956.

tionen aus 1966<sup>10</sup> eine weitgehend akzeptierte vertragliche Grundlage gefunden hat, die als Kodifizierung des Völkergewohnheitsrechts angesehen wird.<sup>11</sup> Darauf durfte der Autor schon 2016, bei einem Vortrag in Bozen<sup>12</sup> anlässlich des 70-jährigen Bestands des Pariser Abkommens, hinweisen. Hinsichtlich der Geltung des Selbstbestimmungsrechts für Südtirol muss man sich mit einer Reihe von leider weit verbreiteten Einwänden auseinandersetzen, wobei gleich vorausgeschickt sei, dass Österreich in Ausübung seiner Schutzfunktion für Südtirol, von der noch zu sprechen sein wird, diesen Einwänden bei jeder sich bietender Gelegenheit entgegentritt und sich für die Geltung des Selbstbestimmungsrechts auch für Südtirol einsetzt.

Manchmal wird behauptet, dass das Selbstbestimmungsrecht nur dann bestünde, wenn es in der jeweils relevanten Staatsverfassung vorgesehen ist. Dies ist unrichtig, da das Selbstbestimmungsrecht wegen seiner völkerrechtlichen Grundlage nicht von den Regelungen einer einzelstaatlichen Verfassung abhängig gemacht werden kann. Diese Frage hat z. B. bei der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo im Jahre 2008 eine Rolle gespielt, ist aber auch für die – sich unter völlig anderen Voraussetzungen abspielenden – Unabhängigkeitsbestrebungen von Schottland und Katalonien relevant.

Ein weiterer Versuch, die Berechtigung zur Ausübung des Selbstbestimmungsrechts und dessen Inhalt restriktiv zu interpretieren, besteht darin, dieses Recht nur Staatsvölkern, also der gesamten Bevölkerung eines bestehenden Staates, zuzugestehen und es auf das Recht dieser Bevölkerung zu beschränken, die Staats- und Regierungsform ihres Staates frei zu wählen. Nach dieser Auffassung stünde Südtirol kein Selbstbestimmungsrecht zu. Die Einschränkung auf Staatsvölker als Träger des Selbstbestimmungsrechts ist aus österreichischer Sicht jedenfalls abzulehnen. Ein Recht auf freie Wahl der Staats- und Regierungsform, ob nun als Auswirkung des Selbstbestimmungsrechts oder unabhängig davon, ist hingegen jedenfalls unterstützenswert, gerade auch weil man in der Praxis leider feststellen muss, dass sehr viele Staatsvölker dieses Recht bisher noch nicht ausüben konnten und dass sich viele gewalttätige und korrupte Regierungen mit Mitteln an der Macht halten, die diesem Recht widersprechen.

Ein weiterer Versuch der Einschränkung des Selbstbestimmungsrechts besteht in der Auffassung, dass nur Völker, die unter kolonialer Herrschaft stehen oder gestanden haben, also außereuropäische Völker, das Selbstbestimmungsrecht in Anspruch nehmen können. Auch nach dieser Interpretation stünde Südtirol kein Selbstbestimmungsrecht zu. Die Einschränkung auf Kolonialvölker als Träger des Selbstbestimmungsrechts ist schon allein

<sup>10</sup> Siehe jeweils Art. 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, BGBl. Nr. 591/1978, und des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, BGBl. Nr. 590/1978.

<sup>11</sup> Das Selbstbestimmungsrecht der Völker (*right of self-determination*) gilt sogar als zwingendes (allem anderen Völkerrecht vorgehendes) Völkerrecht (*jus cogens*), was zwar seine Bedeutung unterstreicht, nicht jedoch zu einer inhaltlichen Bestimmung beiträgt. So wird es z. B. im Bericht der UN-Völkerrechtskommission (*International Law Commission, ILC*) von 2019 als eines der dort beispielsweise aufgezählten acht *jus cogens*-Rechte angeführt; vgl. UN Dok. A/74/10, 147, *Chapter V, Peremptory norms of general international law (jus cogens)* und Tichy/Bühler/Niederdorfer 2020, 231 Fn. 6.

<sup>12</sup> Vortrag am 18.11.2016 in der Freien Universität Bozen; vgl. Tichy 2017 bzw. Tichy 2020.

deshalb abzulehnen, weil sie einer wichtigen historischen Grundlage dieses Rechts, den 14 Punkten von US-Präsident *Wilson* aus dessen Rede vom 8. Jänner 1918, widerspricht. So hieß es z. B. in Punkt 10, dass „[d]en Völkern Österreich-Ungarns, deren Platz unter den Nationen wir geschützt und gesichert zu sehen wünschen, [...] die freieste Gelegenheit zu autonomer Entwicklung zugestanden werden“ sollte. Dies ist, wie wir wissen, in entscheidenden Teilen nur Theorie geblieben, war aber jedenfalls auf in Europa lebende Völker und nicht auf damalige koloniale Verhältnisse ausgerichtet und – um auf den früheren Einwand zurückzukommen – sicher nicht nur für Staatsvölker vorgesehen.

Man kann daher mit gutem Grund die Auffassung vertreten, dass die Bevölkerung einer historischen Region als „Volk“ im Sinn des Selbstbestimmungsrechts der Völker und damit als Trägerin dieses Rechts anzusehen ist. Die restriktivere Auffassung, nur ethnisch bzw. sprachlich definierte Gruppen als Subjekte des Selbstbestimmungsrechts zu betrachten, würde zu einer völker- und menschenrechtlich problematischen Diskriminierung zwischen den BewohnerInnen einer Region führen und auch nicht der Staatenpraxis bei den bisher durchgeführten Referenda entsprechen, die unter Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht durchgeführt wurden.

Wenn wir nun, allen diesen Einwänden zum Trotz, denen wir in der rechtlichen und politischen Diskussion auch weiterhin begegnen werden, zum Ergebnis gelangt sind, dass die Bevölkerung Südtirols Trägerin des Selbstbestimmungsrechts ist, müssen wir uns in einem nächsten Schritt damit auseinandersetzen, was das Selbstbestimmungsrecht konkret bedeutet. Auch diesbezüglich bestehen verschiedene unrichtige Auffassungen, die immer wieder zu hören sind und eine sachliche Auseinandersetzung mit der Bedeutung des Selbstbestimmungsrechts erschweren.

Einerseits wird das Selbstbestimmungsrecht häufig unzutreffenderweise mit einem Sezessionsrecht, also mit einem Recht auf Abspaltung aus einem bestehenden Staatsverband, gleichgesetzt, was jedoch nicht der herrschenden völkerrechtlichen Auffassung entspricht. Nach dieser kann das Selbstbestimmungsrecht nämlich in verschiedener Form ausgeübt werden, insbesondere in Form der Autonomie, der sog. „inneren Selbstbestimmung“.<sup>13</sup> Die „äußere Selbstbestimmung“ in Form einer Sezession mag im Fall schwerer und systematischer Menschenrechtsverletzungen zulässig oder gerechtfertigt sein, was auch umstritten, aber vertretbar ist. Liegen schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen nicht vor, sind auch die Voraussetzungen eines allfälligen Sezessionsrechts nicht gegeben. Aus diesem Grund konnte sich der Kosovo auf ein Sezessionsrecht berufen, während die Berufung auf dieses Recht nicht geeignet ist, die völkerrechtswidrige Annexion der Krim durch Russland zu rechtfertigen.

Andererseits besteht die irrierte Auffassung, dass das Selbstbestimmungsrecht durch einen bestimmten Rechtsakt konsumiert werden könnte und daher nach Setzung dieses Akts, etwa der Erlassung eines Autonomiestatuts, nicht mehr bestünde. Dies entspricht jedoch nicht dem Wesen des Selbstbestimmungsrechts als eines auf Dauer angelegten Rechts, dessen Umsetzung laufend verbessert werden kann und auch soll.

<sup>13</sup> Siehe z. B. Heintze 2016.

Auf Südtirol bezogen bedeutet dies, dass Südtirol sein Selbstbestimmungsrecht bereits jetzt, und zwar in Form weitgehender Autonomie, ausübt. Wenn daher manchmal gesagt oder gar gedroht wird, Südtirol werde sein Selbstbestimmungsrecht jetzt oder zu einem späteren Zeitpunkt in Anspruch nehmen, so ist dies höchst missverständlich und verkennt den Status, den Südtirol bereits jetzt durch Ausübung seines Selbstbestimmungsrechts erlangt hat. Als ein auf Dauer angelegtes Recht kann das Selbstbestimmungsrecht nicht durch eine bestimmte Form seiner Verwirklichung, z. B. ein bestimmtes Autonomiestatut, konsumiert werden. Daher wäre auch ein geändertes oder neues Autonomiestatut Ausdruck des fortbestehenden Selbstbestimmungsrechts von Südtirol.

#### 4. Besonnene Ausübung der Schutzfunktion

Österreich unterstützt seit Jahrzehnten die Entwicklung der Autonomie Südtirols und ihre heute vorbildliche Ausgestaltung und wird dies selbstverständlich auch weiter tun, was auch durch den bereits zitierten Satz aus dem aktuellen österreichischen Regierungsprogramm zum Ausdruck kommt: „Österreich wird auch in Zukunft an der Seite Südtirols stehen und weiterhin seine Schutzfunktion wahrnehmen.“

Diese als „Schutzfunktion“ bezeichnete Rolle Österreichs kann sich auf das erwähnte Gruber-De Gasperi-Abkommen und dessen dynamische Weiterentwicklung durch die gemeinsame Staatenpraxis Österreichs und Italiens stützen, ist aber auch Ausdruck des legitimen Interesses eines Staates, der eine Nahebeziehung zu einer ihm verwandten Volksgruppe in einem anderen Staat hat, am Wohlergehen dieser Volksgruppe. Die Legitimität dieses Interesses ist einerseits eine Folge des Umstands, dass es heute völkerrechtlich nicht mehr zulässig ist, die Relevierung der Einhaltung der Menschenrechte, zu denen auch die Minderheitenrechte gehören, als Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates zu betrachten. Andererseits beruht die Legitimität auch auf dem sich herausbildenden europäischen Volksgruppenrecht, das in Europaratskonventionen<sup>14</sup> und in *soft law*-Texten, wie insbesondere den „Bozner Empfehlungen“ des Hochkommissars der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) für nationale Minderheiten zum Thema „Nationale Minderheiten in den zwischenstaatlichen Beziehungen“<sup>15</sup> zum Ausdruck kommt.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, BGBl. III Nr. 120/1998 (Österreich und Italien sind seit 1998 Vertragsparteien dieses Übereinkommens); Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, BGBl. III Nr. 216/2001 (Österreich ist seit 2001 Vertragspartei der Charta, Italien hat sie am 27.06.2000 unterzeichnet, bisher aber noch nicht ratifiziert).

<sup>15</sup> High Commissioner on National Minorities 2008; siehe dazu auch Tichy 2015.

<sup>16</sup> Diese Auffassung wird auch von Italien geteilt, das 1992 in seine Note über die Durchführung der Paketmaßnahmen folgende Passage aufnahm: „Die italienische Regierung sieht das Ergebnis, das bei der Verwirklichung der Autonomie der Provinz Bozen erzielt wurde, als einen wichtigen Bezugspunkt für den Minderheitenschutz an, wie er sich auch im KSZE-Rahmen [heute: OSZE-Rahmen] herausbildet. Auch dessen spezifische Überprüfungsmechanismen können Anwendung finden, um sicherzustellen, dass die Behandlung dieser Minderheit mit den Prinzipien übereinstimmt, welche man zum Zwecke eines friedlichen und harmonischen Zusammenlebens im Neuen Europa kodifizieren wird.“

Es gehört auch zur vorbildlichen Ausgestaltung der Südtiroler Autonomie, dass sie im Fall einer Meinungsverschiedenheit – selbstverständlich als letztes Mittel – durch die Möglichkeit der Anrufung des Internationalen Gerichtshofs (IGH) abgesichert ist, die z. B. in Ausübung der österreichischen Schutzfunktion erfolgen könnte. Diese Absicherung beruht auf dem sog. IGH-Vertrag, dem „Vertrag betreffend die Abänderung des Artikels 27 lit. a) des Europäischen Übereinkommens zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten im Verhältnis zwischen Österreich und Italien“,<sup>17</sup> dessen Paraphierung, Unterzeichnung, parlamentarische Verabschiedung und Notifizierung an den IGH und den Generalsekretär des Europarats als Depositär wichtige Schritte<sup>18</sup> im erwähnten Operationskalender waren, der zur Streitbeilegung zwischen Österreich und Italien geführt hat. Bekanntlich kann bedauerlicherweise nicht jede völkerrechtliche Meinungsverschiedenheit automatisch vor dem IGH ausgetragen werden; es bedarf dafür spezifischer rechtlicher Grundlagen wie z. B. einseitiger Unterwerfungserklärungen von Staaten oder eben einer vertraglichen Regelung. Dass eine solche durch den erwähnten IGH-Vertrag spezifisch für Südtirol besteht, erhöht den völkerrechtlichen Schutz der Autonomie.

Die österreichische Schutzfunktion dient der Sicherung und Weiterentwicklung der Autonomie von Südtirol. Der Begriff „Schutzfunktion“ ist Ausdruck der Bemühung Österreichs, das Wort „Schutzmacht“ zu vermeiden, das durch seinen Ursprung im Kriegsrecht, dem heutigen humanitären Völkerrecht, den Eindruck des Fortbestands einer Streitigkeit erwecken und zu einer Belastung der Ausübung der Schutzfunktion führen könnte. Aber selbst das Wort „Schutzfunktion“ stößt nicht immer auf Gegenliebe, weshalb man über andere Formulierungen nachdenken könnte. Ein Versuch in diese Richtung stellt die Verwendung der Worte „gemeinsame Verantwortung“ dar, die sich im zweiten Südtirolabsatz des aktuellen österreichischen Regierungsprogramms finden, der lautet:

Es ist die gemeinsame Verantwortung Österreichs und Italiens, die eigenständige Entwicklung zu garantieren und in enger Abstimmung mit den Vertreterinnen und Vertretern der deutsch- und ladinischsprachigen Volksgruppen in Südtirol die Autonomie weiterzuentwickeln.

Manchmal wird gegen die Ausübung einer Schutzfunktion eingewendet, dass sie im Verhältnis zwischen Mitgliedstaaten der Europäischen Union keinen Platz mehr habe. Dem ist aus juristischer Sicht zu entgegnen, dass es in der EU keine spezifischen Minderheitenschutzbestimmungen gibt, die die grundsätzliche EU-Rechtskonformität des Pariser Abkommens und der Schutzfunktion in Frage stellen oder das Pariser Abkommen überlagern würden. Diese Situation hat sich auch durch den Vertrag von Lissabon<sup>19</sup> nicht geändert, mit dem erstmals Bestimmungen über Minderheitenrechte in das EU-Recht aufgenommen wurden. Diese finden sich in Art. 2 EUV, demzufolge sich die Union u. a. auf die „Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören“,

<sup>17</sup> BGBl. Nr. 395/1992.

<sup>18</sup> Nämlich die Punkte 1, 8, 9, 16 und 17 des insgesamt aus 18 Punkten bestehenden Operationskalenders.

<sup>19</sup> Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft samt Protokollen, Anhang und Schlussakte der Regierungskonferenz einschließlich der dieser beigefügten Erklärungen („Reformvertrag“), BGBl. III Nr. 132/2009 i. d. g. F.



gründet, und im Diskriminierungsverbot des Art. 21 der durch den Vertrag von Lissabon rechtsverbindlich gewordenen Charta der Grundrechte der EU. Diese Bestimmungen enthalten aber lediglich individuelle Minderheitenrechte und nicht die kollektiven Minderheitenrechte, die z. B. durch das Pariser Abkommen eingeräumt wurden.

Die sehr beschränkte Zuständigkeit der EU für Minderheitenfragen – aber auch die geringe Bereitschaft der Europäischen Kommission, sich dieser Thematik anzunehmen – führte zu der äußerst zurückhaltenden Reaktion der Europäischen Kommission auf die Europäische Bürgerinitiative „*Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*“.<sup>20</sup> Der Südtiroler Landtag hat seiner Enttäuschung über diese Reaktion am 10. März 2021 durch zwei Beschlüsse Ausdruck verliehen, nämlich die Beschlüsse Nr. 379/21 („*Minority SafePack*“: Eine Million Unterschriften für die Vielfalt Europas – umsonst!) und Nr. 399/21 („*Minority SafePack*“: Wir bleiben dran!), die beide mit großer Mehrheit angenommen wurden.<sup>21</sup>

Es zeigt sich daher, dass der mit der EU begründete Einwand gegen eine Schutzfunktion leicht zurückgewiesen werden kann und dass es auch in der EU möglich und manchmal auch notwendig ist, dass sich Staaten mit Nahebeziehungen zu Volksgruppen in anderen Staaten für die Rechte dieser Volksgruppen einsetzen.

Bei der Ausübung der Schutzfunktion ist es ein wichtiger Grundsatz, dass Österreich jedenfalls erst und nur dann diplomatisch einschreitet, wenn dies von Südtirol bzw. der Südtiroler Landesregierung gewünscht wird. In besonnener Ausübung der Schutzfunktion werden den Wünschen Südtirols vorausseilende Interventionen Österreichs in Rom vermieden und diese erst in einer fortgeschrittenen Phase von Diskussionen zwischen Bozen und Rom durchgeführt.

Zu den konkreten Themen, die Österreich in Ausübung seiner Schutzfunktion aufmerksam verfolgt, gehören die Erhaltung und der Ausbau der Kompetenzen der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol sowie die Wiedererlangung dieser Kompetenzen durch Südtirol, insoweit sie durch italienische verfassungsrechtliche Regelungen und/oder Entscheidungen des italienischen Verfassungsgerichtshofs verloren gegangen sind.<sup>22</sup> Dazu heißt es im bereits mehrfach zitierten aktuellen österreichischen Regierungsprogramm:

---

<sup>20</sup> Siehe Mitteilung der Europäischen Kommission C(2021) 171 final vom 14.01.2021.

<sup>21</sup> Der Beschluss 379/21 hinsichtlich der Prämissen mit 27 Jastimmen, 1 Gegenstimme und 4 Enthaltungen und hinsichtlich des beschließenden Teils mit 30 Jastimmen und der Beschluss 399/21 hinsichtlich der Prämissen mit 29 Jastimmen und 3 Enthaltungen und hinsichtlich des beschließenden Teils mit 30 Jastimmen und 1 Gegenstimme.

<sup>22</sup> Zur Frage der verloren gegangenen Kompetenzen siehe insbesondere das Rechtsgutachten von Obwexer/Happacher 2015, das von Österreich in Ausübung seiner Schutzfunktion Italien formell übermittelt wurde. Dabei wurde die Erwartung ausgedrückt, „dass die italienische Regierung mit den Vertretern Südtirols erfolgreiche Verhandlungen über die völkerrechtlich gebotene Wiederherstellung der verloren gegangenen Zuständigkeiten, soweit die Einschränkungen nicht auf Unionsrecht zurückzuführen sind, und den weiteren Ausbau der Autonomie Südtirols führen wird.“

Besondere Bedeutung kommt dabei<sup>23</sup> der Wiederherstellung der seit Abgabe der Streitbeilegungserklärung 1992 verloren gegangenen Zuständigkeiten zu, sofern die Einschränkungen nicht auf Unionsrecht zurückzuführen sind.

Wie schon mehrfach angedeutet, hängen der Erfolg und die Vorbildwirkung einer Autonomie auch von einer besonnenen, vorschnelle Handlungen vermeidenden Ausübung einer Schutzfunktion ab. In den letzten Jahren bestand allerdings vorübergehend Besorgnis, dass ein einseitiger Schritt Österreichs im Hinblick auf eine Doppelstaatsbürgerschaft für SüdtirolerInnen die Beziehungen zu Italien belasten könnte. Das Thema war schon seit vielen Jahren diskutiert worden, Professor Obwexer hat dazu bereits 2011 ein Gutachten erstellt.<sup>24</sup> Eine Expertenanhörung im österreichischen Nationalrat<sup>25</sup> hatte bereits am 22. März 2012 zum Ergebnis geführt, dass die in diesem Zusammenhang zu lösenden rechtlichen Probleme, nämlich die Vereinbarkeit der Doppelstaatsbürgerschaft mit dem Völkerrecht, dem Europarecht und der österreichischen Bundesverfassung, nicht unüberwindlich wären, dass aber eine grundsätzliche politische Entscheidung getroffen werden müsste, ob Österreich von seinem derzeitigen Grundsatz der Vermeidung von Doppelstaatsbürgerschaften abgehen soll. Bei dieser Anhörung ging der Vertreter des Außenministeriums nicht nur auf die völkerrechtlichen Aspekte der Problematik ein,<sup>26</sup> sondern betonte auch, dass in dieser Frage jedenfalls ein mit Italien abgestimmtes Vorgehen angestrebt werden sollte.

Das österreichische Regierungsprogramm von 2017<sup>27</sup> ließ plötzlich Bereitschaft erkennen, in einzelnen Bereichen vom Grundsatz der Vermeidung der Doppelstaatsbürgerschaft abzugehen. Unter der Überschrift „Doppelstaatsbürgerschaft neu denken“ fand sich dort u. a. das von Österreich erwartete und schließlich weltweit sehr geschätzte Vorhaben, eine „Doppelstaatsbürgerschaft für Nachfahren der Opfer des Nationalsozialismus aus Österreich“ vorzusehen,<sup>28</sup> aber auch das Vorhaben einer Doppelstaatsbürgerschaft für SüdtirolerInnen. Konkret hieß es dazu:

Doppelstaatsbürgerschaft Südtirol und Alt-Österreicher: Im Geiste der europäischen Integration und zur Förderung einer immer engeren Union der Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten wird in Aussicht genommen, den Angehörigen der Volksgruppen deutscher und ladinischer Muttersprache in Südtirol, für die Österreich auf der Grundlage des Pariser Vertrages und der nachfolgenden späteren Praxis die Schutzfunktion ausübt, die Möglichkeit einzuräumen, zusätzlich zur italienischen Staatsbürgerschaft die österreichische Staatsbürgerschaft zu erwerben.

<sup>23</sup> „Dabei“ in diesem dritten (und letzten) Südtirolabsatz des Regierungsprogramms bezieht sich auf die im oben zitierten zweiten Absatz angesprochene Weiterentwicklung der Autonomie.

<sup>24</sup> Obwexer 2011.

<sup>25</sup> Tichy 2013a, 52; Tichy 2014, 51 sowie das Kapitel *Question of a dual citizenship for South Tyrolians* in Tichy/Schusterschitz/Bittner 2013.

<sup>26</sup> Die Schaffung einer Doppelstaatsbürgerschaft für SüdtirolerInnen würde österreichischerseits eine Teilkündigung des Europaratsübereinkommens über die Verminderung der Fälle mehrfacher Staatsangehörigkeit und über die Militärdienstpflicht in Fällen mehrfacher Staatsangehörigkeit bedeuten, BGBl. Nr. 471/1975.

<sup>27</sup> Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017–2022 [Anm.: Diese Regierung bestand nur bis 2019].

<sup>28</sup> Dieses Vorhaben wurde durch die mit BGBl. I Nr. 96/2019 erfolgte Änderung von § 58c des Staatsbürgerschaftsgesetzes 1985, BGBl. 311/1985 i. d. g. F. umgesetzt.

Dieser Text könnte Anlass zu vielen Bemerkungen geben, hier soll aber lediglich berichtet werden, dass österreichischerseits, solange der Auftrag dieses Regierungsprogramms bestand, die rechtlichen Voraussetzungen einer Doppelstaatsbürgerschaft für SüdtirolerInnen sehr intensiv geprüft wurden, dass aber gleichzeitig immer wieder darauf hingewiesen wurde, dass ein einseitiges Vorgehen Österreichs in dieser Frage die weitere Entwicklung der Autonomie Südtirols belasten könnte. Daran hat auch der Umstand nichts geändert, dass Italien erst einige Jahre vorher italienischstämmigen BürgerInnen Sloweniens und Kroatiens einseitig eine doppelte Staatsangehörigkeit ermöglicht hat.<sup>29</sup> In das aktuelle österreichische Regierungsprogramm wurde dieses Vorhaben nicht mehr aufgenommen.

Die besonnene Ausübung der österreichischen Schutzfunktion für Südtirol hat sich bewährt, was aber nicht ausschließt, dass es eine Reihe offener Forderungen an Italien gibt, die regelmäßig vorgebracht werden und deren Erfüllung die Vorbildwirkung der Autonomie von Südtirol weiter erhöhen würde. Neben der bereits angesprochenen Wiederherstellung der verloren gegangenen Zuständigkeiten gehört dazu u. a. die Begnadigung jener wenigen, heute noch lebenden und hochbetagten Personen, die sich zu einer Zeit, als von einer Vorbildwirkung der Autonomie noch keine Rede sein konnte, mit Gewaltakten für die Rechte der SüdtirolerInnen eingesetzt haben.

## 5. Vorbildwirkung für wen?

Südtirol, Italien und Österreich können zurecht auf die Entwicklung der Autonomie Südtirols stolz sein und ihre Vorbildwirkung betonen. Die Übernahme des vollständigen Vorbilds Südtirol in anderen Regionen wäre aber nicht einfach, einerseits weil vielleicht die eingangs erwähnten allgemeinen Voraussetzungen des regionalen Wohlstands und der Sympathie zwischen den beteiligten Völkern fehlen, andererseits weil manchmal Kampfhandlungen oder schwere Menschenrechtsverletzungen noch nicht lang genug zurückliegen und noch großes gegenseitiges Misstrauen herrscht. Aber einzelne Elemente der Südtirollösung lassen sich sicherlich immer wieder „exportieren“ und könnten zur friedlichen Entwicklung in anderen Regionen beitragen.

---

<sup>29</sup> Mit dem Gesetz Nr. 379 vom 14.12.2000 für Personen, die in einem Teil Österreich-Ungarns, der nach dem Ersten Weltkrieg gemäß dem Staatsvertrag von St. Germain vom 10.09.1919 an Italien abgetreten wurde, geboren wurden, dort lebten und zwischen dem 25.12.1867 und dem 16.07.1920 – ausgenommen in das aktuelle österreichische Staatsgebiet – emigrierten, sowie deren Nachkommen. Mit dem Gesetz Nr. 124 vom 08.03.2006 für Personen, die zwischen 1940 und 1947 in Istrien, Rijeka/Fiume oder Dalmatien wohnten und die italienische Staatsangehörigkeit verloren, als diese Gebiete mit dem Friedensvertrag von Paris vom 10.02.1947 an Jugoslawien abgetreten wurden, und die nicht gemäß Art. 19 Abs. 2 dieses Vertrags für die italienische Staatsangehörigkeit optiert hatten, sowie deren Nachkommen in gerader Linie, die italienischsprachig und der italienischen Kultur zugehörig sind. Mit demselben Gesetz auch für Personen, die bis 1977 in der Zone B des Freien Territoriums Triest wohnten und die italienische Staatsangehörigkeit verloren, als dieses Gebiet mit dem Vertrag von Osimo vom 10.11.1975 an Jugoslawien abgetreten wurde, und die nicht für die italienische Staatsangehörigkeit gemäß Briefwechsel im Anhang dieses Vertrages optiert hatten, sowie deren Nachkommen in gerader Linie, die italienischsprachig und der italienischen Kultur zugehörig sind.

Eine für Österreich heikle Frage ist die Vorbildwirkung Südtirols für Südkärnten, für die Rechte der dort lebenden slowenischen Volksgruppe. Es lässt sich natürlich sehr überzeugend argumentieren, dass Südtirol und Südkärnten nicht verglichen werden können, weil es in Südtirol um den Schutz einer regionalen Mehrheit geht, die gesamtstaatlich eine Minderheit darstellt, was bei der slowenischen Volksgruppe in Kärnten nicht der Fall ist. Andererseits ist das Modell Südtirol so attraktiv, dass sich einige seiner Elemente sicher auch auf Südkärnten übertragen ließen, was möglicherweise auch die Position Österreichs stärken würde, wenn es sich – was regelmäßig der Fall ist – in internationalen Gremien für den Minderheitenschutz einsetzt.

Abschließend sei noch einmal unterstreichen, dass die Vorbildwirkung einer Autonomie auch von der Bereitschaft aller Beteiligten abhängt, historisches Unrecht und problematische Seiten der gemeinsamen Vergangenheit aufzuarbeiten. Auch hier ist Südtirol auf dem richtigen Weg, z. B. mit der Kontextualisierung von Bauwerken aus der Zeit des Faschismus. Sehr erfreulich ist auch, dass die Diskussion über Fragen der Südtiroler Vergangenheit in Italien auch in literarischen Werken zum Ausdruck kommt, etwa in „*Eva dorme*“ / „Eva schläft“ von Francesca Melandri<sup>30</sup> und „*Resto qui*“ / „Ich bleibe hier“ von Marco Balzani.<sup>31</sup> Wenn man das Modell Südtirol irgendwohin, wenn auch nur teilweise, als Vorbild übertragen möchte, wird man sich einer offenen Auseinandersetzung mit der Vergangenheit stellen müssen – was allerdings seine Zeit braucht, wie wir ÖsterreicherInnen sehr gut wissen.

### Literaturhinweise

- Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/regierungsdokumente.html> (abgerufen am 30.09.2021).
- Balzani, Marco (2020a): *Resto qui*. Torino: Einaudi.
- Balzani, Marco (2020b): *Ich bleibe hier*. Zürich: Diogenes.
- Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Hrsg.) (1992): *Österreichische außenpolitische Dokumentation*. Sonderdruck Südtirol-Dokumentation. Wien: Manz.
- Furlani, Silvio/Wandruszka, Adam (1973): *Österreich und Italien*. Ein bilaterales Geschichtsbuch. Wien: Jugend & Volk.
- High Commissioner on National Minorities (Hrsg.) (2008): *The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations & Explanatory Note*. The Hague: OSCE High Commissioner on National Minorities, <https://www.osce.org/files/f/documents/8/6/33633.pdf> (abgerufen am 30.09.2021).
- Heintze, Hans-Joachim (2016): Selbstbestimmungsrecht der Völker als Herausforderung des souveränitätsorientierten Völkerrechts, Autonomie als Konfliktlösungsmechanismus. In: Hilpold, Peter (Hrsg.): *Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich*. Zürich/Wien/Baden-Baden: Dike/Facultas/Nomos, 50–67.
- Melandri, Francesca (2011): *Eva dorme*. Molano: Mondadori.
- Melandri, Francesca (2018): *Eva schläft*. Berlin: Wagenbach.
- Obwexer, Walter (2011): Rechtliche Rahmenbedingungen für den Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft durch „Südtiroler“. Gutachten vom 24.05.2011 im Auftrag der Südtiroler Volkspartei [das Gutachten liegt dem Autor vor].
- Obwexer, Walter/Happacher, Esther (2015): *Entwicklungen und Veränderungen der Südtiroler Autonomie seit der Streitbeilegungserklärung 1992*, zugänglich über [https://www.provinz.bz.it/news/de/news.asp?news\\_action=4&news\\_article\\_id=589813#accept-cookies](https://www.provinz.bz.it/news/de/news.asp?news_action=4&news_article_id=589813#accept-cookies) (abgerufen am 30.09.2021).

<sup>30</sup> Melandri 2011 bzw. 2018.

<sup>31</sup> Balzani 2020a bzw. 2020b.

- Perzi, Niklas/Konrád, Ota/Schmoller, Hildegard/Šmidrkal, Václav (Hrsg.) (2019): Nachbarn. Ein österreichisch-tschechisches Geschichtsbuch. Weitra: Bibliothek der Provinz.
- Reinisch, August (Hrsg.) (2021): Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Band II – Materialenteil. Wien: Manz.
- Tichy, Helmut (2013): Die völkerrechtliche Verankerung der Südtirol-Autonomie im EU-Kontext aus Sicht der Schutzmacht Österreich. In: Happacher, Esther/Obwexer, Walter (Hrsg.): 40 Jahre Zweites Autonomiestatut – Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration. Wien: Facultas, 44–56.
- Tichy, Helmut (2014): L'ancoraggio internazionale dell'autonomia altoatesina nel contesto dell'Unione Europea dal punto di vista della potenza tutrice Austria. In: Palermo, Francesco/Obwexer, Walter/Happacher, Esther (Hrsg.): I 40 anni del Secondo Statuto di Autonomia. L'autonomia speciale della Provincia Autonoma di Bolzano nel contesto dell'integrazione Europea. San Giuliano Milanese: Wolters Kluwer Italia, 41–53.
- Tichy, Helmut (2015): Die Bozner Empfehlungen des Minderheitenhochkommissars der OSZE. In: Hafner, Gerhard/Neisser, Heinrich/Pandel, Martin/Rautz, Günther (Hrsg.): Minderheiten und Mutterstaaten: Schutz oder Intervention. Klagenfurt/Celovec: Sodalitas, 147–160.
- Tichy, Helmut (2017): 70 Jahre Schutzfunktion Österreichs: Handlungsmöglichkeiten gestern, heute und morgen. In: Obwexer, Walter/Pfanzelter, Eva (Hrsg.): 70 Jahre Pariser Vertrag. Wien: Verlag Österreich, 189–199.
- Tichy, Helmut (2020): 70 anni di funzione di tutela dell'Austria: possibilità di agire ieri, oggi e domani. In: Obwexer, Walter/Pfanzelter, Eva (Hrsg.): 70 anni Accordo di Parigi. Baden-Baden: Nomos, 213–224.
- Tichy, Helmut/Bühler, Konrad/Niederdorfer, Pia (2020): Recent Austrian Practice in the field of international law. Report for 2019. In: Zeitschrift für öffentliches Recht 75, 227–280.
- Tichy, Helmut/Schusterschitz, Gregor/Bittner, Philip (2013): Recent Austrian practice in the field of international law. Report for 2012. In: Zeitschrift für öffentliches Recht 68, 139–181.
- Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017–2022, <https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/oesterreich/935629-Das-Regierungsprogramm-zum-Download.html> (abgerufen am 30.09.2021).

# Die Südtirol-Autonomie: ein exportfähiges Regelwerk? Zur Übertragbarkeit einzelner Elemente der Südtirol- Autonomie auf heutige Konfliktgebiete in Europa

Thomas Benedikter

**South Tyrol's autonomy: an exportable set of regulations?  
On the transferability of particular elements of South Tyrol's  
autonomy to present-day conflict areas in Europe**

**Abstract:** South Tyrol's autonomy is known throughout the world as a successful territorial autonomy. Through this set of regulations adopted in 1971, the two ethnic minorities, the German-speaking South Tyroleans and the Ladins, could be effectively protected in their collective rights. In general, the example of South Tyrol reveals not only the effectiveness of autonomy for the protection of minorities, but also for the consociational democratic self-government of a multilingual region in a broad area of powers. Which particular provisions of this autonomy could serve as a model for similarly situated conflict areas in Europe? Which solutions may be exported *mutatis mutandis*? This article selects six core elements of South Tyrol's autonomy of 1972 and examines their applicability to two open domestic conflicts between states and minorities in the EU, namely Corsica (France) and the Szeklerland in Transylvania (Romania). The results show that some of these arrangements can be transferred, but not the overall model, which – like all territorial autonomies – is tailored to the specific case of South Tyrol along with the Trentino.

**Keywords:** territorial autonomy, minority protection, domestic conflict areas in Europe, comparison of autonomy solutions, South Tyrol, Corsica, Szeklerland, Italy, France, Romania.

## 1. Einführung

Die Südtirol-Autonomie ist weltweit als erfolgreiche Territorialautonomie bekannt, die auch über deutliche Elemente der Kulturautonomie verfügt. Sie könnte beide im Titel dieses Sonderbandes *Das Zweite Autonomiestatut von 1971: lokale Besonderheit Südtirols oder Vorreiter für Europa?* angesprochenen Vorzüge vereinen: wie bei jedem Autonomie-Sonderstatus wird auf die Besonderheiten der betroffenen Region Bezug genommen. Gerade weil diese regionalspezifischen Fragen gut gelöst worden sind, ist Südtirol zu einem Bezugspunkt für ethnische Minderheiten im Bestreben nach Autonomie geworden.<sup>1</sup>

Jährlich besuchen mehrfach Delegationen aus anderen Regionen bzw. ethnischen Minderheiten Südtirol und treffen sich mit Vertretern politischer und wissenschaftlicher Institutionen des Landes, um zu prüfen, inwiefern das Modell der Südtirol-Autonomie als Grundlage für eine ähnliche Regelung in der jeweiligen Herkunftsregion dienen kann. In verschiedenen Konflikten der Gegenwart<sup>2</sup> (z. B. Tibet, Kurdistan, Szeklerland in Siebenbürgen, Krimtataren, arabische Gebiete Israels) ist häufig explizit auf die Südtirol-Lösung Bezug genommen worden. Diese Bestrebungen zur Einführung von Territorialautonomie blieben in der Folge meist erfolglos, weil die rechtlichen Rahmenbedingungen (demokratischer Rechtsstaat) oder die politischen Kräfteverhältnisse nicht gegeben waren, um derartige Formen von Autonomie durchzusetzen (z. B. auf der Krim als Teil Russlands, in Türkisch-Kurdistan, in Tibet als Teil der Volksrepublik China). Sieht man von der allgemeinen Beispielwirkung Südtirols ab, kann nach 50 Jahren Anwendung der „Paket-Autonomie“ Folgendes überlegt werden:

- Kann Autonomie als allgemeines Lösungsmodell für innerstaatliche Minderheitenkonflikte betrachtet und können bestehende Autonomiesysteme verglichen werden?
- Kann das Autonomiestatut Trentino-Südtirols als Gesamtes oder in wesentlichen Teilen zur Lösung von Konflikten in anderen Regionen Europas dienen?
- Welche wesentlichen Einzelelemente der Südtirol-Autonomie kommen für eine Übertragung auf andere innerstaatliche Konfliktfälle in Europa in Betracht?

<sup>1</sup> Allerdings ist im Einzelnen nachzuprüfen, ob die Südtirol-Autonomie von 1972 tatsächlich in jeder Hinsicht erfolgreich war und ob sie im europäischen und weltweiten Vergleich Modellcharakter beanspruchen kann. Es darf nicht vergessen werden, dass die Paketlösung ein für die Südtiroler schwer akzeptabler Kompromiss mit Rom und mit der lokalen Elite der italienischen Sprachgruppe war. Die Paket-Autonomie konnte zwar nach der Streitbeilegungserklärung 1992 nachgebessert werden, ist aber in mancher Hinsicht unvollständig geblieben, d. h. das Potenzial einer umfassenden Autonomielösung im Rahmen der italienischen Verfassung ist auch nach 50 Jahren bei Weitem noch nicht ausgeschöpft.

<sup>2</sup> Zu den „offenen bewaffneten Konflikten“ vgl. WIKIPEDIA, *List of ongoing armed conflicts*, wobei für Europa 2021 nur der Konflikt in der Ostukraine mit zuletzt 107 Opfern (2020) angeführt wird sowie Heidelberg Institute for International Conflict Research HIIK 2020.

## 2. Welchen Stellenwert hat Territorialautonomie für den Minderheitenschutz?

### 2.1 Minderheitenschutz und Territorialautonomie

Autonomie hat sich als ein umfassendes Instrumentarium des kollektiven Minderheitenschutzes erwiesen, vor allem in ihrer Spielart der Territorialautonomie, daneben auch in der Form der Kulturautonomie (Personalautonomie).<sup>3</sup> Moderne Territorialautonomie in einem demokratischen Rechtsstaat<sup>4</sup> kommt in Europa seit 1921 zur Anwendung.<sup>5</sup> In zehn europäischen Staaten bestehen heute Formen substaatlicher Autonomie. Dazu gehört auch Italien mit seinen fünf Regionen mit Sonderstatut. Südtirol hat als Teil der Autonomen Region Trentino-Südtirol zwar schon seit 1948 einen gewissen Grad an Autonomie, von einer echten Landesautonomie kann man aber erst seit der Verabschiedung (1971) und dem Inkrafttreten des Zweiten Autonomiestatuts am 20. Januar 1972 sprechen. Die Südtirol-Autonomie hat als Hauptzweck den Schutz der deutschsprachigen und ladinischen Minderheit.<sup>6</sup>

Inwiefern kann nun Minderheitenschutz die Einrichtung einer Territorialautonomie legitimieren? In breiten Teilen der wissenschaftlichen Literatur und in der Politik hat sich die Einsicht durchgesetzt, dass der Schutz und die Gleichberechtigung von Minderheiten nicht nur über den Weg von Einzelrechten erfolgen kann, die Minderheitenangehörigen individuell zuerkannt werden.<sup>7</sup> Benötigt wird ein Gesamtrahmen an rechtlichen Regeln, öffentlichen Einrichtungen und Ressourcen, um diesen Schutz konkret zur Entfaltung zu bringen.<sup>8</sup> Die für Minderheiten in Europa zentralen Sprachenrechte lassen sich am besten auf territorialer Basis umsetzen. Genau dies leistet im besten Fall Territorialautonomie, die für die betroffene Minderheit, die in ihrem traditionellen Siedlungsgebiet meist die Mehrheit der Bevölkerung bildet, eine Gebietskörperschaft mit Gesetzgebungshoheit schafft, die die Minderheiten- und Selbstverwaltungsrechte, gemäß Autonomiestatut, umzusetzen hat.<sup>9</sup>

### 2.2 Können Autonomiesysteme verglichen werden?

Vorauszuschicken ist, dass es in der Rechts- und Politikwissenschaft heute immer noch keine geschlossene „Theorie der politischen Autonomie“ gibt. Dann gilt festzuhalten, dass im Rahmen der Typologie der Formen territorialer (vertikaler) Gewaltenteilung Territorialauto-

<sup>3</sup> Stellvertretend für die Fülle an Literatur zum Thema nur ein Werk: Suksi 2011.

<sup>4</sup> Zum Begriff der modernen Territorialautonomie vgl. Benedikter 2021, 15 sowie Benedikter 2012a, 21–30. Das Vorhandensein eines demokratischen Rechtsstaats ist als *conditio sine qua non* für Territorialautonomie zu betrachten.

<sup>5</sup> Die Autonomie der Åland-Inseln ist mit Beschluss des Völkerbunds vom 24.06.1921, der nachfolgenden Übereinkunft zwischen Schweden und Finnland vom 27.06.1921 und einem finnischen Staatsgesetz eingerichtet worden.

<sup>6</sup> Stellvertretend für die umfassende Literatur zu dieser Frage zwei Standardwerke: Marko/Palermo/Woelk 2005 sowie Woelk/Palermo/Marko 2008.

<sup>7</sup> Diese These wird kurz begründet in Pan/Pfeil 2003, 185–206; ausführlicher in Gamper/Pan 2008.

<sup>8</sup> Pan/Pfeil 2006; Thornberry/Estebanez/Amor 2004.

<sup>9</sup> Darüber hinaus „[...] muss rechtsmethodisch zwischen Autonomierechten auf der einen und Minderheitenrechten auf der anderen Seite unterschieden werden [...] der Schutz der Minderheiten kann sich erst im Rahmen einer starken Autonomie entfalten“ (Perathoner 2016, 190).



nomie ein System *sui generis* bildet, abzugrenzen von anderen Formen der Selbstregierung. In den meisten Fällen ihrer Anwendung ist damit demokratische Selbstregierung und ein hohes Maß an Minderheitenschutz erzielt worden. In der Qualität der Autonomiesysteme und in ihrer praktischen Ausformung bestehen allerdings zwischen den bestehenden Territorialautonomien erhebliche Unterschiede.<sup>10</sup>

Es macht nun wenig Sinn, einen “Optimalstandard an Autonomie” formulieren zu wollen, da Territorialautonomie immer auch auf den besonderen historisch-politischen Kontext und den speziellen Bedarf eines Gebiets und einer regionalen Gemeinschaft zugeschnitten ist und sein muss. Man kann allerdings Mindeststandards autonomer Regelungskompetenz definieren, die es erlauben, sog. “Beispiele guter Praxis” ausfindig zu machen. Ein Vergleich der Autonomiesysteme lässt sich nicht als „systemisches Ganzes“, sondern nur anhand der einzelnen Gestaltungselemente eines Autonomiesystems vornehmen, wobei die Ergebnisse und Leistungen solcher Regeln empirisch zu erfassen sind. Die Effizienz der Verwaltung, Stabilität und Frieden, der Schutz der Minderheitensprache und -kultur, sowie der Grad der politischen Beteiligungsmöglichkeiten könnten mögliche Evaluationskriterien für die Beurteilung der Gesamtleistung eines Autonomiesystems bilden.<sup>11</sup> Wenn auch Autonomie als Gesamtsystem nicht von einem in den anderen politisch-rechtlichen Kontext exportiert werden kann, so lassen sich einzelne Gestaltungselemente vergleichen und *mutatis mutandis* in anderen Staaten zur Anwendung bringen.

In Europas Regionalautonomien sind derartige Gestaltungselemente rechtlich unterschiedlich ausgestaltet worden, was die methodische Frage aufwirft: wie kann der Grad der Zielerreichung und die Qualität der jeweiligen Regelung gemessen werden? Wie können die einmal bestimmten Einflussfaktoren operationalisiert werden? Welche zuverlässigen Indikatoren lassen sich für die Messung des Erfolgs einzelner Regelungen einer Autonomie ausfindig machen? Woran lässt sich beispielsweise der Erfolg einer Sprachenpolitik ablesen oder wie kann die rechtliche Absicherung einer Autonomie vergleichend bewertet werden? Während zentrale Merkmale der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Entwicklung einer Region in einem Wohlstandsindex zusammengepackt werden können, weist ein Autonomiesystem zu viele nicht quantifizierbare Dimensionen auf. So ist etwa die Qualität der Konkordanzdemokratie innerhalb einer Region mit mehreren Sprachgruppen kaum quantitativ messbar. Zudem ist die Bewertung der Ergebnisse einer Autonomie stark vom Standpunkt des Betrachters abhängig. Die Regierung eines Zentralstaats wird den Erfolg einer auf volle Gleichberechtigung zielenden Sprachenpolitik anders bewerten als die betroffene ethnische Minderheit selbst.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Benedikter 2012b, 9–22.

<sup>11</sup> Empirisch versucht dies Tranchant 2016, der den Einfluss von Dezentralisierung und Regionalautonomie auf die Lösung innerstaatlicher Konflikte gemessen hat.

<sup>12</sup> So steht z. B. Perathoner einer *tout court*-Übertragung des Südtiroler Modells als systemisches Ganzes kritisch gegenüber und nennt als ein Spezifikum: „Die deutsche Sprache, die in Südtirol primär geschützt und verteidigt wird, ist nicht irgendeine Sprache, sondern ist jene Sprache der EU, die die größte Anzahl von Menschen als Muttersprache spricht“ (Perathoner 2016, 192). Die Notwendigkeit von Autonomie als Voraussetzung für Kooffizialität einer Minderheitensprache gilt für kleinere und isolierte Sprachen ohne „kulturelles Hinterland“ natürlich noch in stärkerem Maß.

In der politischen Praxis und Publizistik werden zwar immer wieder Autonomiesysteme verglichen. Doch eine empirisch fundierte Evaluation eines gesamten Autonomiesystems bezüglich seiner zentralen Aufgaben ist bisher methodisch noch nicht geklärt und erfordert die Bewältigung hoher Komplexität.<sup>13</sup> Somit lässt sich als Zwischenergebnis festhalten, dass kein Autonomiesystem als gesamtes Regelwerk (z. B. Statut mit Anwendungsbestimmungen) auf einen anderen Konfliktfall übertragen werden kann, sondern nur Teilregelungen. Somit wird hier nicht der „Export“ der Südtirol-Autonomie von 1972, sondern die Anwendbarkeit von Teil-Regelungen der Südtirol-Autonomie auf andere Konfliktgebiete in Europa diskutiert.<sup>14</sup>

### 3. Südtirol: welche Autonomie-Regelungen haben Vorbildcharakter?

Südtirols Autonomie hat gemäß Pariser Vertrag den Hauptzweck, den Angehörigen der deutschsprachigen Minderheit volle Gleichberechtigung und Maßnahmen zum Schutz des ethnischen Charakters mit der kulturellen und wirtschaftlichen Entwicklung der deutschen Sprachgruppe zu gewährleisten (Punkt 1).<sup>15</sup> Das Sonderstatut für Trentino-Südtirol verfügt dementsprechend: „In der Region wird den Bürgern jeder Sprachgruppe Gleichheit der Rechte zuerkannt; die entsprechende ethnische und kulturelle Eigenart wird geschützt“ (Art. 2). 50 Jahre nach Verabschiedung des Zweiten Autonomiestatuts (in der Folge: ASt) scheint der Bestand der Deutschsprachigen und der Ladinier Südtirols als eigenständige Kulturgemeinschaften innerhalb Italiens nicht mehr gefährdet zu sein. Zudem hat sich Südtirol zu einer der wohlhabendsten Regionen<sup>16</sup> ganz Europas entwickelt, auch dank des politischen Kontextes: „Die günstigen Zeitumstände der Politik der Entspannung der 1970er Jahre und der forcierten Integration im Rahmen der EG waren hilfreiche Begleitumstände“.<sup>17</sup> Die Autonomie wird inzwischen auch von der Mehrheit der italienischen Sprachgruppe begrüßt, was aus den Wahlergebnissen der letzten 20 Jahre hervorgeht.<sup>18</sup>

Das vom ASt grundlegende Autonomiesystem fußt auf zwei komplementären Prinzipien: zum einen individuelle und kollektive Rechte und Pflichten der Bewohner als Angehörige der drei statutarisch anerkannten Sprachgruppen; zum anderen die gemeinschaftlich verwaltete Territorialautonomie mit weitreichenden Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten des Landes. Die kulturelle Eigenständigkeit der drei Gruppen drückt sich im Recht auf ein jeweils eigenes Schulsystem und eine eigene Kulturpolitik aus. Die Gleichstellung der Landessprachen (beim Ladinischen mit Einschränkungen) ist nicht nur für die Verwaltung im engeren Sinn vorgeschrieben, sondern für alle Einrichtungen, die öffentliche Dienste erbringen (Art. 100 ASt). Mit einer Quotenregelung soll für die gerechte Verteilung

<sup>13</sup> Benedikter 2009a, 64–73.

<sup>14</sup> In diesem Sinn argumentiert auch Meinert 2001, 3–42.

<sup>15</sup> Für eine detaillierte Darstellung der Südtirol-Autonomie einschließlich aller rechtlichen Aspekte vgl. Bonell/Winkler 2010; der Inhalt der Südtirol-Autonomie in komprimierter Form findet sich bei Perathoner 2016, 135–195.

<sup>16</sup> Südtirol wies 2019 das italienweit höchste BIP pro Kopf der Bevölkerung auf. Vgl. ASTAT 2021.

<sup>17</sup> Gehler 2012, 331.

<sup>18</sup> Benedikter 2016, 108. Positiv in diesem Sinn auch: Schulte 2019.

einiger öffentlicher Ressourcen (öffentliche Stellen, Sozialwohnungen, Kulturfonds) gesorgt werden.<sup>19</sup> Allen Gruppen werden politische Vertretungs- und Mitentscheidungsrechte auf Landes- und Gemeindeebene zuerkannt (2. Abschnitt ASt). Somit werden die Zuständigkeiten des Landes unter speziellen Regeln „ethnischer Konkordanz“ ausgeübt. Das gesamte Regelwerk der Südtirol-Autonomie orientiert sich am Schutz der Minderheiten und an der Gleichberechtigung der drei anerkannten Sprachgruppen Südtirols.

Der Minderheitenschutz artikuliert sich in zahlreichen weiteren Bereichen des ASt von 1972, wie z. B. in den Bestimmungen zum zweisprachigen Prozess, in der Gestaltung der Kulturpolitik, im Recht auf den terrestrischen Empfang von ausländischen Radio- und Fernsehkanälen, im Recht auf Anerkennung ausländischer Studientitel, im Recht auf interregionale Zusammenarbeit, im Recht auf eigene Abteilungen in den Minderheitensprachen des öffentlich-rechtlichen Senders RAI, der vom Land Südtirol mitfinanziert wird, und anderen mehr. Von größter Bedeutung sind auch der Umfang und die Reichweite der dem Land übertragenen legislativen Zuständigkeiten.<sup>20</sup> Doch welche Regelungen könnten von anderen ethnischen Minderheiten in Europa als vorbildlich betrachtet werden? Abgesehen von zahlreichen Bestimmungen dieser Art im Autonomiestatut Südtirols sollen hier sechs Einzelregelungen vorgestellt werden, die von besonderem Interesse für ähnlich gelagerte Fälle von Regionen mit ethnischen Minderheiten sein können.

### 3.1 Die Gleichberechtigung der Sprachgruppen und Konkordanzdemokratie

Die Südtirol-Autonomie gründet im Pariser Vertrag zwischen Italien und Österreich von 1946, der zum Schutz der deutschen Minderheit den Staat Italien zur Gewährung einer Autonomie (autonome Gesetzgebungs- und Vollzugsgewalt, Pariser Vertrag, Punkt 2) verpflichtet. Von den Ladinern war damals noch gar nicht die Rede. Die drei historischen Sprachgruppen sind im Statut von 1972 als gleichberechtigte Träger der Autonomie und kollektive Rechtssubjekte anerkannt worden.<sup>21</sup> Alle drei erhielten nicht nur Eigenständigkeit im Sinne einer Kulturautonomie für die jeweilige Gruppe, sondern auch verpflichtende Vertretungsrechte im Landtag (Art. 48 und 48/*bis* ASt), in der Landesregierung (Art. 50 ASt) und in den Gemeindeausschüssen (Art. 61 ASt). Die Zusammensetzung der Südtiroler Landesregierung muss die Stärke der Sprachgruppen widerspiegeln (Art. 50 ASt).<sup>22</sup> Eine Übervorteilung einer Sprachgruppe verhindert bei der Verabschiedung des Landeshaushalts

<sup>19</sup> Diese und weitere Kernelemente der Südtirol-Autonomie werden im Detail dargelegt in Woelk/Palermo/Marko 2008.

<sup>20</sup> Auch die Finanzierung der Autonomie ist höchst bedeutend: „Effizienter Minderheitenschutz hat allerdings auch einen ökonomisch hohen Preis und muss finanziert werden. Diese Finanzierung muss garantiert und abgesichert sein. Schließlich darf nicht vergessen werden, dass die weitreichenden Gesetzgebungsbefugnisse des Landes Südtirol ein nicht wegzudenkender Humus sind, auf dessen Grundlage sich die deutsche und ladinische Minderheit nicht nur sprachlich und kulturell, sondern auch sozial und wirtschaftlich stark entwickeln konnten“ (Perathoner 2016, 195).

<sup>21</sup> Woelk 2008, 203–218.

<sup>22</sup> Die Vertretungsrechte der Ladinern in der Landesregierung und anderen Institutionen sind allerdings bis heute unvollständig geblieben. Zur ethnischen Parität, Rotation und Abstimmung nach Sprachgruppen im Autonomiestatut vgl. Perathoner 2016, 183–185.

die sog. Haushaltsgarantie (Art. 56 ASt), die auf Verlangen einer Mindestzahl an Abgeordneten eine Abstimmung getrennt nach Sprachgruppen vorsieht.<sup>23</sup>

Was in der Schweiz unter dem Begriff „Konkordanzdemokratie“ für die größten Parteien gilt, ist in Südtirol für die drei Sprachgruppen institutionalisiert worden (Sprachgruppenprinzip). Es gilt die Pflicht zur nach Sprachgruppen anteilmäßigen Besetzung der Regierungsposten und das Recht der Sprachgruppen auf Streitschlichtungsverfahren (z. B. die Bilanzgarantie gemäß Art. 84, Abs. 2 und 3 ASt). In Südtirols Politik müssen die politischen Mehrheiten der jeweiligen Sprachgruppen permanent zur Konkordanz finden.

Dieses Prinzip ist allerdings in Südtirol nicht immer konsequent angewandt worden. Von 1993 bis 2018 war die italienische Sprachgruppe durch eine Partei in der Landesregierung vertreten, die nur eine Minderheit der Stimmen dieser Gruppe auf sich vereinen konnte. Zudem ist dieses Prinzip nicht für alle drei Sprachgruppen im Statut verankert: so müssen die Ladinier erst dann in der Landesregierung vertreten sein, wenn sie zwei Abgeordnete zum Landtag stellen.

Vergleichbare Regelungen bestehen in Nordirland, in der Vojvodina und im Bodoland (Assam, Indien), nicht jedoch in den Autonomen Gemeinschaften Spaniens. Diese Problematik stellt sich nicht in jenen autonomen Regionen, die ganz überwiegend von einer einzigen ethnisch-sprachlichen Minderheit bewohnt werden wie z. B. die Färöer-Inseln, Grönland, Åland, Ostbelgien, oder dort, wo die Autonomie nicht aus Gründen des Minderheitenschutzes gewährt worden ist (Madeira und Azoren in Portugal). Das Sprachgruppenprinzip kommt für jene Regionen in Frage, in welchen sich einzelne Kulturgemeinschaften (Sprachgruppen) ihre ausgeprägte kollektive Identität bewahren wollen.<sup>24</sup>

### 3.2 Institutionalisierte Mehrsprachigkeit

Eine weitere Grundsäule der Südtirol-Autonomie ist die Gleichberechtigung der drei Landessprachen (Art. 99 und 100 ASt), wobei das Ladinische in geringerem Maß und territorial begrenzt gleichberechtigt ist. Der Schutz der Sprache, Kultur und Identität einer ethnolinguistischen Minderheit ist geradezu der Hauptzweck von Territorialautonomie und damit wichtigster Erfolgsmaßstab. Deutsch ist in der ganzen Region Trentino-Südtirol und vor allem in Südtirol mit vielfältigen Rechtswirkungen dem Italienischen gleichgestellt. Die deutsche Sprache und Kultur ist in Südtirol umfassend geschützt und nicht mehr gefährdet.<sup>25</sup> Man hat in Südtirol – im Unterschied zur Schweiz – das Territorialprinzip mit dem Personalprinzip kombiniert. Die Verwendung der Muttersprache bzw. einer der anerkannten Landessprachen im gesamten öffentlichen Bereich ist ein Grundrecht aller Bürger und

<sup>23</sup> „Da über das Institut der Territorialautonomie ein Interessensausgleich zwischen allen in Südtirol lebenden Volksgruppen angestrebt werden soll, mussten spezielle Vorkehrungen geschaffen werden, durch welche eine Übervorteilung einer Volksgruppe durch die andere im Zuge von Abstimmungen im Landtag verhindert werden kann“ (Hilpold 2001, 74).

<sup>24</sup> Woelk 2008, 203–218.

<sup>25</sup> „Aus ethnographischer Sicht ist Südtirol heute trotz der Italienisierungsversuche im 20. Jahrhundert eine klar deutschsprachig geprägte Scharnierregion zwischen dem deutschen und italienischen Kulturraum“ (Perathoner 2016, 189).

Bürgerinnen. Diese Art von „Ko-Offizialität“ der Regional- und Minderheitensprache ist eines der zentralen Anliegen von europäischen Minderheiten, die nach Autonomie streben.

Deutsch ist dem Italienischen als Amtssprache gleichgestellt (Art. 99 ASt). Jeder Bürger hat das subjektive Recht auf Umgang mit den öffentlichen Behörden in der Landessprache seiner Wahl. Die öffentliche Sphäre wird dabei weiter gefasst als bloß die öffentliche Verwaltung, vielmehr geht es um alle öffentlichen Dienste (Art. 100 ASt).<sup>26</sup> Dadurch sind alle Beschäftigten im öffentlichen Dienst mit Publikumskontakt verpflichtet, beide Landessprachen ausreichend zu beherrschen und zu nutzen.<sup>27</sup> Dies bildet bereits die Voraussetzung für die Aufnahme in den öffentlichen Dienst auf allen Ebenen, die staatlichen Verwaltungen eingeschlossen. Der Nachweis der Zweitsprachbeherrschung muss durch ein entsprechendes Zertifikat erbracht werden, das fast 40% der Landesbevölkerung bereits erworben haben.<sup>28</sup>

Nun gibt es in zahlreichen Regionen Europas Regelungen zur Verwendung der lokalen Minderheitensprachen im öffentlichen Bereich. Trotz Anerkennung dieser Sprachen als Amtssprachen auf regionaler Ebene scheitern diese Regelungen oft an der allgemeinen Dominanz der Staatssprache und an der mangelnden Zweisprachigkeit des Personals im öffentlichen Dienst. Die Pflicht zur Zweisprachigkeit der öffentlich Bediensteten wird in Südtirol dank des Autonomiestatuts von 1972 noch ernster genommen: das Recht der Bürger auf den Gebrauch ihrer jeweiligen Sprache, die Regelungen zum Zweisprachigkeitsnachweis und zur Zweisprachigkeitszulage, die Einklagbarkeit der Sprachenrechte, die wichtige Rolle der zweiten Landessprache im Bildungssystem – all das war entscheidend dafür, dass auch ein wachsender Teil der italienischen Sprachgruppe gut oder sehr gut Deutsch beherrscht.<sup>29</sup>

Es ist eine besondere Leistung der Südtirol-Autonomie, die Zweisprachigkeit mit allen dazugehörigen Rechten und Pflichten nahezu umfassend durchgesetzt zu haben.<sup>30</sup> Damit bildet Südtirol immer noch eine Ausnahme unter den autonomen mehrsprachigen Regionen, wo allenfalls die Minderheitensprache zugelassen, nicht jedoch durchgängige Zweisprachigkeit vorgeschrieben wird. Begünstigt worden ist dieser Erfolg durch die starke Position der deutschen Sprache in Europa. Die konsequente Anwendung der Zweisprachigkeit in der öffentlichen Sphäre setzt überdies – wie das Beispiel Südtirol beweist – kein durchgängig zweisprachiges Schulsystem voraus – eine Frage, die einer gesonderten Betrachtung bedürfte.

### 3.3 Die Quotenregelung bei der Verteilung öffentlicher Ressourcen

Mit einer Quotenregelung, in Südtirol „Proporz“ genannt (begründet im Art. 89 ASt, umgesetzt vor allem mit der Durchführungsbestimmung Nr. 752/1976), werden bestimmte Res-

<sup>26</sup> Vgl. Benedikter 2016, 48–60.

<sup>27</sup> Ein Meilenstein in der Umsetzung dieser Sprachenrechte war die Durchführungsbestimmung Nr. 574/1988, die auch eine wirksame Sanktion gegen die Nichtbeachtung der Sprachbestimmungen vorsah: der betreffende Akt der Verwaltung ist in diesem Fall nichtig.

<sup>28</sup> Vgl. Gosetti u. a. 2015; Ceccon u. a. 2006.

<sup>29</sup> Gosetti u. a. 2015; Benedikter 2016, 50.

<sup>30</sup> In einigen Bereichen vor allem der Staatsdienste ist die Umsetzung noch unzureichend, wie z. B. Justiz, Polizei, KH Bozen, Finanzämter, Staatsbahnen, INPS. Vgl. Gosetti u. a. 2015.

sourcen (Transferleistungen, öffentliche Stellen) in fixen Anteilen gemäß der zahlenmäßigen Stärke der jeweiligen ethnischen, religiösen oder sozialen Gruppe zugeteilt. Dies geschieht aufgrund einer kollektiven Diskriminierung in der Vergangenheit oder einer drohenden strukturellen Benachteiligung einer Gruppe in der Gegenwart. Damit wird der freie Wettbewerb um diese knappen öffentlichen Ressourcen korrigiert und zugunsten der Schwächeren wird „positiv diskriminiert“. Solche Regelungen gab es vor 1972 in verschiedenen Staaten wie z. B. in den USA (Afroamerikaner), in Südafrika (Farbige), in Indien (Kasten).

In Südtirol sollte damit die bis 1972 erfolgte Diskriminierung der Angehörigen der beiden Minderheiten ausgeglichen und eine strukturelle Benachteiligung nach ethnisch-sprachlichen Kriterien verhindert werden. Wenige andere Regelungen sind in Südtirol in den ersten 30 Jahren ihrer Anwendung seit 1976 so kontrovers diskutiert worden, auch weil die Umsetzung einer solchen Quotenregelung die Erfassung der anspruchsberechtigten Bürger als Angehörige der jeweiligen Sprachgruppe voraussetzt und damit eine verbindliche „Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung“ erfordert.<sup>31</sup> Ein Nebeneffekt des in der Südtiroler Lokalverwaltung<sup>32</sup> konsequent angewandten ethnischen Proporz war die ausgewogene Besetzung der öffentlichen Stellen mit Muttersprachlern. Dadurch ist nicht nur die Qualität der Zweisprachigkeit intern und gegenüber den Bürgern und Bürgerinnen besser gewährt worden, sondern der öffentliche Dienst als solcher der Dominanz der Staatssprache und der italienischen Muttersprachler entzogen worden.

Dieser Prozess hat Vorbildfunktion für andere mehrsprachige Regionen Europas und trifft dort auf besondere Hindernisse, wo Minderheitensprachen im Unterschied zur deutschen Sprache kleine, international kaum bedeutende und isolierte Sprachen ohne kulturelles Hinterland sind.<sup>33</sup> Der ethnische Proporz hat die beiden Minderheiten in ihrer sozialen Position emanzipiert, traf aber aufgrund der unverzichtbaren individuellen Zugehörigkeitserklärung der Betroffenen zu einer der drei offiziellen Sprachgruppen jahrzehntelang auf Widerstand. Nun stellen sich im Zusammenhang mit dem ethnischen Proporz mehrere Fragen:

- Ist diese Quotenregelung überhaupt in Südtirol überall angewandt worden und hat sie ihren Zweck erreicht?
- Ist eine solche Quotenregelung als temporäre Maßnahme der Wiedergutmachung erlittenen Unrechts und/oder als dauerhafter Verteilungsmechanismus sinnvoll?
- Gibt es Instrumente, die denselben Zweck besser erreichen könnten?

Erst nach Beantwortung dieser Fragen kann überlegt werden, ob die Proporzregelung in anderen Konfliktgebieten Anwendung finden sollte. Die Gleichberechtigung und Chancengleichheit der Menschen aller Sprach- oder Volksgruppen in einer Region ist sehr wohl

<sup>31</sup> Vgl. Lantschner/Poggeschi 2008, 219–234.

<sup>32</sup> Als Lokalverwaltungen gelten die Gemeinden, die Bezirksgemeinschaften und das Land mit all seinen Teilbereichen. In den staatlichen Verwaltungen ist der Proporz bis heute nur unvollständig angewandt worden. Vgl. ASTAT 2016.

<sup>33</sup> Z. B. das Friesische in den Niederlanden, das Sardische und Friaulische in Italien, Bretonisch und Korsisch in Frankreich, Walisisch im VK, Sami in Norwegen, Finnland und Schweden, Romanes und Aromunisch in den Balkanländern, Baskisch in Spanien.

eine zentrale Frage bei Autonomielösungen. Sie ist mitentscheidend für die Befriedung von Konflikten in pluriethnischem Kontext bzw. in mehrsprachigen Regionen. Nur wenn sich die Minderheit nicht als Opfer staatlicher Diskriminierung, aber auch die in der autonomen Region lebenden Angehörigen des staatlichen Mehrheitsvolks, durch Maßnahmen der neuen Region nicht diskriminiert fühlen, wird auf sozialer Ebene Frieden einkehren.

### 3.4 Der Umfang der autonomen Gesetzgebungszuständigkeiten

Die Übertragung von legislativen Zuständigkeiten vom Zentralstaat an das autonome Gebiet, in welchem diese von frei gewählten Regionalparlamenten und Regionalregierungen ausgeübt werden, ist ein unverzichtbares Herzstück jeder Territorialautonomie.<sup>34</sup> Erhält eine autonome Region einen zu geringen Umfang an Zuständigkeiten oder werden die Zuständigkeiten nur zum Teil übertragen („konkurrierende“ oder geteilte Gesetzgebung), wird dies zum permanenten Anlass für Rechtsstreitigkeiten zwischen Staat und betroffener Region. Südtirol ist mit anderen Regionen mit Sonderstatut Italiens und mit einigen Autonomen Gemeinschaften Spaniens (Baskenland, Katalonien) ein Paradebeispiel dafür. Ein wesentlicher Grund dafür ist zum einen die nicht präzise Abgrenzung der Zuständigkeiten, zum anderen die Kategorie „sekundäre Zuständigkeit“ (Ast Art. 9). Südtirol hat zwar mit der Paketautonomie einen wesentlichen Sprung zu mehr Gesetzgebungsautonomie auf Landesebene gemacht und nach 1992 weitere Bereiche als „delegierte Zuständigkeiten“ erhalten, aber die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Staat, Region und den beiden Provinzen Bozen und Trient lässt zu wünschen übrig. Nach der Verfassungsreform von 2001 waren deutliche Rückschritte und vermehrter Rechtsstreit vor dem Verfassungsgericht zu verzeichnen.<sup>35</sup> Der Anspruch auf die Erweiterung der autonomen Zuständigkeiten und auf die Umwandlung aller Zuständigkeiten zu primären Zuständigkeiten steht längst im Raum, scheint in Rom aber schwer durchsetzbar zu sein.<sup>36</sup>

Südtirols Autonomie gründet zwar auf zahlreichen Gesetzgebungszuständigkeiten; die Liste der Kompetenzen ist jedoch quantitativ und qualitativ unvollständig. So hat Südtirol nur sekundäre Zuständigkeit im Bereich Schule und Gesundheitswesen, im Lehrlingswesen, beim Sport, in der Energiepolitik, bei den Außenbeziehungen. Die nordischen autonomen Regionen und Ostbelgien kennen die „geteilte Zuständigkeit“ nicht. Keiner nach Autonomie strebenden Region ist zu wünschen, zuerst 24 Jahre auf echte autonome Zuständigkeiten (1948–1972), dann 20 Jahre auf die vollumfängliche Umsetzung dieser Zuständigkeiten (1972–1992) und dann weitere 30 Jahre (1992–2022?) auf eine statutarisch verankerte Vollständigkeit der autonomen Zuständigkeiten warten zu müssen.

<sup>34</sup> Wie weit muss sich der in autonome Zuständigkeit übertragene Gesetzgebungsbereich erstrecken? „Nach einer engen Definition sind darunter nur diejenigen Bereiche zu verstehen, die unmittelbar die sprachlich-kulturelle Identität der Minderheit betreffen [...] Eine genaue Trennlinie zwischen kulturellen und politischen Regelungen lässt sich aber nicht ziehen [...] Wieviel an politischer Autonomie zur Garantie kultureller Eigenständigkeit erforderlich ist, lässt sich ebenfalls in abstrakter Form nicht sagen“ (Hilpold 2001, 169).

<sup>35</sup> Vgl. dazu Obwexer/Happacher 2015.

<sup>36</sup> Vgl. Benedikter 2016, 160–167.

### 3.5 Ein Schulsystem mit Muttersprachenprinzip

Als zweite Grundsäule des Minderheitenschutzes ist mit dem Autonomiestatut von 1972 noch deutlicher das Recht auf Schulen in der jeweiligen Muttersprache verankert worden (Art. 19 ASt). Dem der Südtirol-Autonomie zugrundeliegenden Sprachgruppenprinzip entspricht eine weitgehende Kulturautonomie der drei anerkannten Sprachgruppen bei der Bildungspolitik. So ist in Südtirol ein besonderes Schulsystem geschaffen worden, das die Eigenständigkeit der drei Sprachgruppen wahrt. Jede Sprachgruppe hat das Recht auf ein Schulsystem in der eigenen Sprache, das aber auch den Erwerb der zweiten Landessprache gewährleisten muss (Art. 19 Abs. 1 ASt). Doch haben alle Eltern das Recht, ihre Kinder in Schulen ihrer Wahl einzuschreiben, vorausgesetzt sie können Mindestkenntnisse der jeweiligen Unterrichtssprache nachweisen.

Damit gibt es bis heute in Südtirol ein deutsches und ein italienisches Schulmodell mit Unterricht in der Muttersprache und mit wachsender Bedeutung der Zweit- und Drittsprache sowie des CLIL-Unterrichts (*Content and Language Integrated Learning*). Die ladinische Sprachgruppe hat ein zweisprachiges Schulsystem mit Italienisch und Deutsch als Hauptunterrichtssprachen. Die Universität Bozen funktioniert weitgehend dreisprachig. Unbeschadet von der Pflicht und dem Recht, die Staatssprache zu erlernen, hat die deutsche Sprachgruppe somit das Recht verankert, ein Bildungssystem in ihrer Sprache zu organisieren. Dies wird seit mehr als 70 Jahren mit erstaunlich guten Ergebnissen praktiziert (vgl. PISA-Studien). Laut ASTAT-Sprachbarometer liegen auch die Zweitsprachkenntnisse der deutschsprachigen Südtiroler auf relativ hohem Niveau, während jene der italienischen Sprachgruppe noch ausbaufähig sind.<sup>37</sup> Aus dieser Sicht braucht es für diesen Zweck keine zweisprachige Schule, sondern ein vernünftiges Maß an wirksamem Zweitsprachunterricht, wie er überall in den Schulen im deutschen Sprachraum für verschiedene Fremdsprachen mit Erfolg geboten wird. Allerdings fehlt dem Land Südtirol immer noch die primäre, also umfassende Gesetzgebungszuständigkeit für die Schule.

### 3.6 Die internationale Absicherung der Autonomie

Die beiden nationalen Minderheiten in Südtirol haben das Glück, über eine völkerrechtlich abgesicherte Autonomie zu verfügen. Das Autonomiestatut Trentino-Südtirols von 1972 ist nicht nur Teil der italienischen Verfassung, sondern gründet auf dem Pariser Vertrag zwischen Österreich und Italien von 1946. Dies ist eine Besonderheit unter den heute weltweit funktionierenden Territorialautonomien. Nur Nordirland (Karfreitagsabkommen von 1998) und die Åland-Inseln (Völkergewohnheitsrecht, finnisch-schwedisches Abkommen von 1921) können ebenso darauf verweisen. Die Autonomielösungen von Aceh (Indonesien), Bougainville (Papua-Neuguinea) und Bangsamoro (Philippinen) sind mithilfe internationaler Vermittler zustande gekommen, ohne explizit völkerrechtlich abgesichert zu sein. Allerdings war „die Geschichte der Autonomie-Umsetzung nach 1972 lange Zeit vom Versuch des italienischen Zentralstaats gekennzeichnet, die gewährten Zugeständnisse auf eine rein

<sup>37</sup> Gosetti u. a. 2015, 128–169 (Abschnitt 5 von Max Haller).



innerstaatliche Ebene zurückzuführen und jeden Zusammenhang mit einer diesbezüglichen völkerrechtlichen Bindung zu bestreiten.<sup>38</sup>

Hilpold führt aus:

„Obwohl also das Paket – und damit die Südtirol-Autonomie – eine völkervertragliche Grundlage aufweist und Österreich in die Ausarbeitung und Umsetzung des Paketes miteinbezogen und im Rahmen des Operationskalenders in ein Leistungsgeflecht ähnlich dem eines Vertrages eingebunden gewesen ist, stellt das Paket auch weiterhin keinen völkerrechtlichen Vertrag dar, sondern allein ein Auslegungsinstrument bzw. eine vertragsgestaltende Praxis dazu, wobei beide auch als Estoppel interpretiert werden können.“<sup>39</sup>

Man kann ohne weiteres davon ausgehen, dass die Paketbestimmungen, die das Bild der heutigen Südtirol-Autonomie im Detail prägen, Durchführungsmaßnahmen zum Pariser Vertrag darstellen und diese damit bei einer Prüfung der Reichweite der italienischen Bindung zu berücksichtigen sind.<sup>40</sup> Diese Art der Verankerung bietet zum einen Schutz vor einseitiger Abänderung des Autonomiestatus durch den Zentralstaat, zum anderen auch Schutz vor der völligen Rücknahme der Autonomie, denn beides würde automatisch einen internationalen Konflikt heraufbeschwören. Die internationale Absicherung bietet beiden Parteien eine Bestandsgarantie. Die Minderheiten im autonomen Gebiet wissen sich gegenüber dem Staat geschützt durch einen Nachbarstaat mit Schutzmachtfunktion. Der Staat wiederum muss nicht auf einen Sezessionsanspruch der autonomen Region eingehen, solange die bilateral vereinbarte Autonomie eingehalten wird. Das mag von verschiedenen Staaten als Eingriff in die staatliche Souveränität betrachtet werden, bietet aber eine dauerhafte Konfliktlösung mit der betroffenen Minderheit und dem jeweiligen Nachbarstaat. Im Falle gravierender Verletzungen der Autonomierechte kann auch der Internationale Gerichtshof angerufen werden.<sup>41</sup> Der Fall Südtirol mit Österreich kann als Beispiel für eine zwischenstaatliche Absicherung dienen. Die internationale Garantie für eine Territorialautonomie kann auch von mehreren Staaten oder internationalen Organisationen übernommen werden, muss aber vor dem Internationalen Gerichtshof einklagbar sein.

#### 4. Welche Regelungen der Südtirol-Autonomie könnten auf aktuelle Konfliktgebiete in Europa übertragen werden?

Bei einigen aktuellen innerstaatlichen Konflikten in Europa spielt Territorialautonomie eine wesentliche Rolle: sie wird von der betroffenen Regionalgemeinschaft oder einer ethnischen Minderheit als zentrales politisches Ziel angestrebt oder bietet sich als Kompromisslösung

<sup>38</sup> Hilpold 2001, 176.

<sup>39</sup> „Dies heißt aber auch, dass die Südtirol-Autonomie in all jenen Punkten, in welchen sie eine spätere vertragsauslegende Praxis zum Pariser Vertrag darstellt, auch einseitige Abänderungen erfahren darf, soweit dies bspw. neue Umstände erfordern und der Geist des Pariser Vertrages damit nicht verletzt wird. Eine Anrufung des IGH – wie sie im Übrigen schon mehrfach, auch nach Abgabe der Streitbeilegungserklärung, gegenüber aktuellen Entwicklungen angeregt wurde, die potentiell den Bestand der Autonomie gefährden könnten – ist somit gegenüber Detailfragen wenig aussichtsreich“ (Hilpold 2001, 191).

<sup>40</sup> Hilpold 2001, 190.

<sup>41</sup> Zeller 1989; Tichy 2013, 44–56.

im Konflikt mit dem Zentralstaat an. Offene Konflikte, die nicht mit Territorialautonomie allein gelöst werden können, sind hingegen die Bestrebungen der regierenden Mehrheiten in Katalonien und Schottland, die volle Eigenstaatlichkeit erreichen wollen.<sup>42</sup>

#### 4.1 Korsika (Frankreich)

Politische Bewegungen für die Autonomie oder gar Unabhängigkeit Korsikas gibt es seit Ende der 1960er Jahre. Bis 2014 war eine militante Untergrundbewegung aktiv, die zahllose Anschläge verübte und eine harte Repression durch den französischen Staat auslöste.<sup>43</sup> 1982 wurden die Verwaltungsbefugnisse der *Collectivité régionale* mit einer gewählten Regionalversammlung durch Präsident Mitterrand etwas gestärkt, doch lehnte die französische Regierung alle Forderungen nach Gleichstellung der korsischen Sprache und eine Gesetzgebungsautonomie Korsikas ab. 1991 wurde dieses erste Statut reformiert, ohne Korsika echte Gesetzgebungshoheit zu verschaffen. 2002 wollte Paris ein einziges *Département* schaffen, das zumindest Staatsgesetze auf Korsikas Bedarf anpassen können sollte. Dieses Projekt wurde 2003 in einer Volksabstimmung von einer knappen Mehrheit der korsischen Wählerschaft abgelehnt. 2015 übernahmen erstmals autonomistische Parteien die Regionalregierung, die bei den Wahlen zur korsischen Regionalversammlung (*Assemblée de Corse*) 2017 mit sehr deutlicher Mehrheit bestätigt wurden.<sup>44</sup>

Erklärtes Ziel dieser Parteien ist die Einrichtung einer echten Territorialautonomie nach dem Vorbild der Regionen mit Sonderstatut in Italien und der Autonomen Gemeinschaften Spaniens. Am 1. Januar 2018 wurden die beiden *Départements* auf Korsika durch eine einheitliche „Collettività Territoriale di Corsica“ ersetzt. Die Versammlung traf am 8. März 2018 einen feierlichen Beschluss zur Anerkennung der Rechte des korsischen Volks und gab eine Studie zur Ausarbeitung eines Autonomievorschlags in Auftrag.<sup>45</sup> In drei Jahren, also bis Ende 2021, wollen die korsischen Mehrheitsparteien eine „*autonomie de plein droit et de plein exercice*“ durchsetzen. Korsika soll in mindestens zwölf Zuständigkeiten Gesetzgebungsvollmacht erhalten und nicht nur, wie bisher, der Regierung in Paris Regionalgesetze vorschlagen dürfen. Mit einem eigenen Verfassungsartikel soll Korsika aufgrund seiner geografischen, sozialen und wirtschaftlichen Besonderheit Territorialautonomie erhalten. Sein Status soll jenem der beiden bestehenden autonomen „Überseekollektivitäten“ Neukaledonien und Französisch-Polynesien angeglichen werden. Schließlich habe Korsika nicht nur eine eigenständige Sprache, Kultur und Geschichte, sondern sei mit seiner Insellage auch wirtschaftlich ein Sonderfall mit besonderem Regelungsbedarf.<sup>46</sup> Großes Gewicht legen die

<sup>42</sup> Benedikter 2021, Kap. 18.

<sup>43</sup> Simeoni 2019.

<sup>44</sup> Die heutige Mehrheit in der Regionalversammlung wird aus den beiden Parteien „Corsica Libera“ (strebt langfristig die Unabhängigkeit der Insel an), und „Femu a Corsica“ (verlangt robuste Autonomie) gebildet. Die beiden in korsischer Diktion „nationalistischen“ Parteien bilden eine gemeinsame Front „Pe a Corsica“ (Für Korsika) für echte Autonomie. Vgl. Fazi 2019, 29–40.

<sup>45</sup> Mastor 2018; vgl. auch das Interview mit dem Präsidenten der korsischen Regionalversammlung Jean-Pierre Talamoni in Benedikter 2021, 129–136.

<sup>46</sup> Fazi 2014, 132–156.

autonomistischen Parteien auch auf die eigenständige Regelung des Zweitwohnungstourismus und Grundverkehrsrechts.

Um die Rolle des Korsischen im öffentlichen Leben auszubauen, benötigt die Region aber entsprechende Zuständigkeiten. Obwohl die Mehrheit der Bevölkerung die offizielle Zweisprachigkeit Korsikas befürwortet, sind bisher alle Vorstöße der korsischen Autonomiebewegung an der Zentralregierung in Paris gescheitert.

#### 4.2 Das Szeklerland (Rumänien)

Rund die Hälfte der 1,2 Millionen Ungarn Rumäniens lebt im Szeklerland (*Székelyföld*) im Nordosten Siebenbürgens (Transsilvanien), das jahrhundertlang zu Ungarn gehörte und mit dem Frieden von Trianon 1920 Rumänien angegliedert wurde. Das als autonome Region vorgeschlagene Gebiet würde die heutigen Bezirke Harghita, Covasna und Mureș umfassen. Es würde sich nicht ganz mit dem historischen Szeklerland decken, weil nur das östliche, stärker von Ungarn besiedelte Drittel des Bezirks Mureș Teil des Autonomiegebiets werden sollte. Rund 75 % der heutigen Bevölkerung dieses Gebiets sind Szekler-Ungarn, 20 % ethnische Rumänen und der Rest Angehörige kleinerer Minderheiten, vor allem Roma.<sup>47</sup>

Bereits im Königreich Ungarn hatten die Szekler als Grenzwächter vom Mittelalter bis 1876 eine gewisse politische Eigenständigkeit und Steuerprivilegien genossen. Diesen Anspruch gaben die sehr traditionsbewussten Szekler auch als Teil Rumäniens seit 1920 nicht auf, genossen aber als „Magyarische Autonome Region“ von 1952–1968 nur sehr begrenzte Selbstverwaltungsrechte. Auch während des Ceausescu-Regimes blieb das historische Szeklerland trotz forcierter Zuwanderung ein relativ geschlossenes Siedlungsgebiet der Ungarn. Nach der Wende von 1989 ging die ungarische Minderheit davon aus, dass das demokratische Rumänien Minderheitenschutz und Territorialautonomie nach dem Beispiel westeuropäischer Staaten wiederherstellen würde. Die politische Sammelbewegung und größte Partei der Ungarn Rumäniens (RMDSZ) brachte 16 Gesetzentwürfe zu diesem Thema ein. Der bisher letzte Gesetzesvorschlag für Autonomie ist am 29. April 2020 im rumänischen Parlament ohne Diskussion abgelehnt worden. Als sich im Juli 2008 ein Nachbarschaftsabkommen zwischen Ungarn und Rumänien abzeichnete, taten die Szekler alles, um ihre Autonomieforderung in diesem bilateralen Vertrag zu verankern. Vergeblich. Ungarn bildet zwar eine Art Schutzmacht für die ungarische Minderheit, die Frage der Territorialautonomie des Szeklerlands bleibt aber eine innere Angelegenheit des rumänischen Staats. Die geforderte Autonomie wird bis heute von allen rumänischen Parteien geschlossen abgelehnt.<sup>48</sup>

Um der Forderung breite Unterstützung zu verleihen, wurde 2003 der Szekler Nationalrat (SZNT) gegründet, der am 14. März 2008 erstmals die Forderung nach einer weitreichenden Autonomie des Szeklerlands stellte.<sup>49</sup> Gleichzeitig sollten auch die Rechte und der Schutz der außerhalb dieses Gebiets lebenden Ungarn verstärkt werden. Der SZNT

<sup>47</sup> Zu den ungarischen Minderheiten in Südosteuropa allgemein: Hermanik 2017; zu den Ungarn Rumäniens: Kiss u. a. 2018; Rószta 2010.

<sup>48</sup> Vgl. Salat 2010; Dabis 2017.

<sup>49</sup> Szekler National Council 2021.

organisiert jährlich am „Tag der Szekler Freiheit“ (10. März) Großkundgebungen und Demonstrationen für dieses Ziel. So bildeten am 10. März 2013 rund 120.000 Ungarn und Ungarinnen eine 54 Kilometer lange Menschenkette quer durchs Szeklerland. Der SZNT hielt in Teilen des Szeklerlands inoffizielle Referenden mit hoher Beteiligung ab und versucht, international Unterstützung für seine Autonomieforderung zu mobilisieren. Die Autonomie Südtirols (*Déltirol*) ist einer der zentralen Bezugspunkte der Autonomiebewegung der Szekler. Ungarisch wäre im autonomen Szeklerland gleichberechtigte Amtssprache in der Verwaltung, im Bildungssystem, in der Gerichtsbarkeit, im Kulturleben, im öffentlichen Dienst. Tragende Institutionen wären die Regionalversammlung, der direkt gewählte Präsident und der Exekutivrat.

### 4.3 Die Südtirol-Autonomie als modellhafte Konfliktlösung?

Wie erläutert bildet die Südtirol-Autonomie, aufbauend auf dem Zweiten Autonomiestatut, mit ihrer Fülle von Einzelregelungen und 50 Jahren praktischer Anwendung einen wichtigen Bezugspunkt für ethnische Minderheiten oder ganze regionale Gemeinschaften, die eine ähnliche Autonomie anstreben. Nachdem geklärt ist, dass kein Autonomiesystem *in toto* auf solche Konfliktgebiete übertragen werden kann, war es Ziel dieser Analyse, einzelne Regelungen festzuhalten, die sich für die Anwendung in einem anderen europäischen Kontext anbieten. Sechs solcher Regelungen erschienen in diesem Sinn als „exportfähig“. Nun soll abschließend überlegt werden, inwiefern diese Elemente der Südtirol-Autonomie auf die Fälle Korsika und Szeklerland (Rumänien) angewandt werden könnten.

Zunächst muss klargestellt werden, dass in beiden Fällen Territorialautonomie als optimale Konfliktlösung in Frage kommt. Keiner der beiden betroffenen Staaten Frankreich und Rumänien wird aus strukturellen Gründen den Umbau des Gesamtstaats in ein Föderalsystem in Betracht ziehen, sondern allenfalls eine begrenzte Dezentralisierung. Beide Regionen bilden einen Sonderfall mit einer ethnischen Minderheit und können somit eine „Sonderautonomie“ wie jene Südtirols bzw. Trentino-Südtirols beanspruchen. Die Anerkennung der ethnisch-sprachlichen Minderheiten dieser beiden Regionen als kollektive Rechtssubjekte und damit Träger politischer Vertretungsrechte (wie in Südtirol und Nordirland angewandt) kommt allenfalls im Szeklerland in Rumänien in Frage. Dazu muss festgehalten werden, dass beide Regionen siedlungsgeographisch größtenteils ethnisch gemischt sind, vor allem die urbanen Zentren. Allerdings bestehen sowohl im Selbstverständnis dieser Kulturgemeinschaften als auch in ihrer geschichtlichen Entwicklung ganz wesentliche Unterschiede zu Südtirol. In Korsika steht die Anerkennung des Territoriums als autonome Gemeinschaft als Ganzes mit seinen kulturellen und geografischen Besonderheiten (*insularité*) und die Notwendigkeit der Rettung einer bedrohten Sprache im Vordergrund der Autonomiebestrebungen. Eine gesonderte Anerkennung von „ethnischen Korsen“ und Korsika-Franzosen als eigenständige Kulturgemeinschaften stand hingegen nie zur Diskussion. Der Schutz und die Weiterentwicklung der korsischen Sprache hat Priorität, was zu einem Grundanliegen aller Bewohner Korsikas werden soll. Die politische Vertretung der Szekler-Ungarn in Siebenbürgen betrachtet hingegen die Südtiroler Lösung als wünschenswert und in ihrem Fall

anwendbar. Volle Gleichberechtigung der ethnischen Rumänen und der Ungarn im Rahmen einer Territorialautonomie des Szeklerlands würde die Anerkennung der beiden Gruppen als kollektive Rechtssubjekte voraussetzen.

#### 4.4 Die Übertragbarkeit von Einzelregelungen der Südtirol-Autonomie

Anders gelagert ist die Frage der Anerkennung der jeweiligen Minderheitensprache als Amtssprache in möglichst allen Bereichen der öffentlichen Sphäre einschließlich der Polizei und Justiz (Ko-Offizialität). Diese Anerkennung bildet auf Korsika die Voraussetzung, um eine eher isolierte Kleinsprache überhaupt noch retten zu können. Ohne diese politische und praktische Aufwertung ist das Korsische dazu verdammt, immer mehr aus dem Alltag zu verschwinden. Das Ungarische ist in Rumänien mit 1,4 Millionen Sprechern zwar nicht gefährdet, aber auch bei Weitem noch nicht der Staatssprache gleichgestellt. Erst eine Territorialautonomie für das Szeklerland würde den erforderlichen Rahmen für die Sprachengleichstellung nach Südtiroler Muster mit sich bringen, ähnlich wie im Baskenland, Aostatal, Ostbelgien, Wales und Katalonien.

Die Quotenregelung nach zahlenmäßiger Stärke bei der Verteilung einiger öffentlicher Ressourcen (vor allem Stellen im öffentlichen Dienst und Sozialwohnungen) hat sich in Südtirol als stabilisierendes Verteilungsinstrument erwiesen, das einen Konflikt in einem wichtigen Bereich des Arbeitsmarktes entschärft hat. In Korsika stellt sich dieses Problem nicht, weil – wie ausgeführt – keine offizielle Anerkennung der Sprachgruppen als eigenständige kollektive Rechtssubjekte angestrebt wird. Für die Korsen steht die Aufwertung der korsischen Sprache im Vordergrund, nicht die Aufteilung in Korsischsprachige und Nicht-Korsischsprachige. Auch im Szeklerland könnte das Ziel des gleichberechtigten Zugangs zu den Stellen im öffentlichen Dienst durch strenge Zweisprachigkeitsanforderungen erfüllt werden. Damit würde die Notwendigkeit entfallen, allen Bürgern und Bürgerinnen des Autonomiegebiets eine Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung abzuverlangen. Quotenregelungen kommen dann in Frage, wenn politisch begründete ethnische und soziale Diskriminierung strukturell stark verankert ist. Kosten und Nutzen einer solchen Regelung sind gut abzuwägen.

Die Übertragung eines Mindestumfangs an Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten an die gewählten Organe der autonomen Region bildet den unverzichtbaren Kern jeder Territorialautonomie. Zwecks Schutz der sprachlichen und ethnischen Minderheiten müssen dazu vor allem Kompetenzen in den kulturell relevanten Bereichen wie Schule, Bildungsförderung, Sprachpolitik und Sprachentwicklung, sowie Medien und Kulturpolitik im Allgemeinen gehören. Doch gibt es für die Zahl und den Umfang der autonomen Zuständigkeiten keine Empfehlungen etwa aufgrund internationaler Konventionen oder Mindeststandards. Aus der Südtiroler Erfahrung betrachtet hat sich klar gezeigt, dass nicht nur die Zahl der Zuständigkeiten, sondern auch ihr Gewicht und die Abgrenzung zu den Kompetenzen des Zentralstaats von größter Bedeutung sind. So hat etwa die Kategorie der konkurrierenden (sekundären) Zuständigkeiten im Fall Südtirol zu einem beträchtlichen Konfliktpotenzial geführt. Heute soll – so das politische Anliegen der SVP in ihrem Re-

formvorschlag zum Statut – die Liste der Zuständigkeiten der Autonomen Provinz Bozen sowohl vervollständigt als auch qualitativ aufgewertet werden, nämlich durch Streichung der Kategorie „konkurrierende Zuständigkeiten“.<sup>50</sup> Während die Kollektivität Korsika mit dem heutigen Umfang an Zuständigkeiten Südtirols mehr politische Gestaltungsmacht erhielte als es die korsischen Parteien zu träumen wagen, wäre dieser Umfang für das Szeklerland geeignet, zumal die politische Vertretung der ungarischen Minderheit explizit Südtirol als Modell bezeichnet.

Was das sechste hier betrachtete Merkmal der Südtirol-Autonomie, die internationale Absicherung aufgrund des „Pariser Abkommens“ zwischen Italien und Österreich von 1946 betrifft, so wäre eine derartige völkerrechtliche Absicherung für die Ungarn des Szeklerlands eine stark ersehnte und praktikable Regelung. Doch Ungarn hat es beim Abschluss des bilateralen Vertrags von 2008 mit Rumänien vorgezogen, auf die Verankerung einer Territorialautonomie für die ungarische Minderheit in Siebenbürgen zu verzichten. Zum Leidwesen der Szekler und ihrer politischen Vertreter entfiel damit ein entscheidend wichtiger Hebel, um in absehbarer Zeit zumindest jene im Zeitraum 1952–1968 geltende begrenzte Territorialautonomie des Szeklerlands wieder einzuführen. Rumänien verpflichtet sich im ungarisch-rumänischen Nachbarschaftsabkommen zu verschiedenen Formen des Minderheitenschutzes, aber zu keinerlei Art von Autonomie für die Ungarn.

Kein Interesse an einer Schutzmachtfunktion Italiens hat auf der anderen Seite Korsika. Auf dem Hintergrund der traumatischen Erfahrungen im Zweiten Weltkrieg und der versuchten Vereinnahmung der Korsen durch die italienischen Faschisten haben selbst die radikalsten korsischen Nationalisten nie eine Einmischung Italiens in den Konflikt mit Paris befürwortet, was für die korsischen Autonomiebestrebungen innerstaatlich geradezu kontraproduktiv wäre.<sup>51</sup>

Fazit: diese und einige weitere Einzelregelungen der Südtirol-Autonomie kommen für die Anwendung in diesen zwei europäischen Konfliktgebieten nur zum Teil in Betracht.<sup>52</sup> Es muss bei jeder Übertragung einer Einzelregelung einer Territorialautonomie abgewogen werden: passt sie zum speziellen kulturellen, sozialen, politischen Kontext der Zielregion? Ist dies für den Schutz der betroffenen Minderheit überhaupt sinnvoll und notwendig? Während sich in Südtirol derartige Regelungen bewährt haben, muss auch erkannt werden, dass der Gesamtrahmen der politischen Selbstgestaltung Südtirols durchaus noch ausbaufähig ist.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> Vgl. Benedikter 2016; Abschlussdokument des Autonomiekonvents; Senat der Republik, XVII Legislatura., DDL cost. n.32 d’iniziativa dei senatori Zeller e Berger 2013.

<sup>51</sup> Vgl. Interview mit dem Präsidenten der korsischen Regionalversammlung Jean-Pierre Talamoni in: Benedikter 2021, 129–136.

<sup>52</sup> „Unterschätzt wird bislang die Wichtigkeit einer von der Minderheit mitbestimmten Gerichtsbarkeit, die eine zentrale Funktion bei der Schaffung von Vertrauen in ein Autonomie- und Minderheitenschutzsystem erfüllt“ (Perathoner 2016, 195).

<sup>53</sup> Vgl. zur Frage des Exports der Südtiroler Konfliktlösung auch Marko 2005, 516.

## 5. Schlussfolgerungen

Inwiefern sind Regelungen der Südtirol-Autonomie (zweites Statut von 1972) exportfähig auf Regionen, die Territorialautonomie anstreben? Obwohl Territorialautonomie weltweit gemeinsame Grundmerkmale aufweist und überall Mindestvoraussetzungen erfüllen muss, ist jedes Autonomiesystem in seinen rechtlichen Einzelregelungen und in seiner politischen Praxis verschieden. Diese Regelwerke sind auf die besonderen Erfordernisse und auf den speziellen Kontext des jeweiligen Minderheitsgebiets zugeschnitten. Die geschichtliche Entwicklung, die Lage der Sprachen, die wirtschaftliche Entwicklung, der verfassungsrechtliche Rahmen, die Intensität des politischen Konflikts zwischen Minderheit und Staat sind überraschend vielfältig. Nicht zufällig hebt sich die Autonomie Südtirols schon von den anderen Sonderautonomien Italiens ab, etwa in der Frage der Absicherung des Statuts, der Volksgruppen als kollektive Rechtssubjekte, der eigenständigen Schulsysteme, des Proporz im öffentlichen Dienst, der politischen Vertretungsrechte, der Sprachgleichstellung und im Umfang der Zuständigkeiten. Um die Übertragbarkeit einzelner Autonomieregelungen auf bestehende Konfliktsituation in Europa zwischen Zentralstaaten und Minderheiten zu prüfen, müsste der Hintergrund und der aktuelle Kontext der „Zielregion“ eingehend analysiert werden. Der dafür erforderliche Detailgrad würde den hier verfügbaren Rahmen sprengen. Allein schon die Analyse der Übertragbarkeit des Südtirol-Modells auf eine einzelne Krisenregion würde ein ausführliches Gutachten beanspruchen.<sup>54</sup> Die Verallgemeinerungsfähigkeit einzelner Errungenschaften bejaht dagegen Perathoner: „Viele in Südtirol praktizierte Minderheitenschutzinstrumente können geeignet sein, um in einzelnen Situationen Minderheitenkonflikte zu lösen oder diesen vorzubeugen.“<sup>55</sup> Konkret nennt er den ethnischen Proporz, die ethnische Parität und Rotation bei der Besetzung öffentlicher Funktionen und Ämter, und das Schulsystem mit Muttersprachenprinzip.<sup>56</sup>

Hier ist überlegt worden, ob einige Teilregelungen der Südtirol-Autonomie in zwei aktuellen innerstaatlichen Konfliktfällen (Korsika und Szeklerland) hilfreich sein können. Beide Regionen sind Teil der EU und streben seit vielen Jahren explizit Territorialautonomie an, ohne Sezession in Betracht zu ziehen. Dieser Artikel kommt zum Schluss, dass die Über-

<sup>54</sup> Dies ist geschehen im Rahmen einer längeren Zusammenarbeit zwischen der EURAC Bozen und der tibetischen Exilregierung in Dharamsala (Indien). Auch das Südtiroler Volksgruppeninstitut hat zahlreiche Minderheitenverbände und Parteien bei der Entwicklung von Autonomiekonzepten und konkreten Statutsentwürfen beraten, wie z. B. die Ungarn im Szeklerland (Rumänien).

<sup>55</sup> Perathoner 2016, 194–195.

<sup>56</sup> Perathoner schreibt: „[...] die in einer jahrzehntelangen Genese entstandene systemische Gesamtheit verschiedener Rechte, Schutzmechanismen, Befugnisse und Kompetenzen konnte ein effizientes und funktionierendes Schutzsystem nicht nur für die beiden Minderheiten, sondern auch wechselseitig für alle drei Sprachgruppen Südtirols schaffen. Erst im Moment, wo alle drei Sprachgruppen die Gestaltung und Verteidigung der Autonomie als einen alle bereichernden Wert und deshalb als einen gemeinsamen Auftrag zu empfinden begannen, erfolgte die Absicherung des Friedlichen Zusammenlebens und die Grundsteinlegung für eine partnerschaftliche Weiterentwicklung Südtirols. Dies scheint heute erreicht zu sein“ (Perathoner 2016, 190).

tragung einiger dieser Regelungen zweckmäßig sein könnte, jene von anderen aber weder erwünscht noch zielführend wären.

Gerade am Beispiel des Schutzes der Minderheitensprachen lässt sich aus der Erfahrung der Südtirol-Autonomie erkennen, dass die hier angewandten Regelungen wirksam und „exportfähig“ sind. Warum reicht für den Schutz von Minderheitensprachen nicht die Einzelmaßnahme zugunsten der betroffenen Sprachen? Nur die autonome Gestaltung, vor allem in den Bereichen Schule, Kultur, Medien und Sprachenpolitik, durch die in der Region gewählten politischen Vertreter, erlaubt die volle Anwendung von Grundsatzregelungen in der Praxis. Die volle Gleichstellung einer oder mehrerer Minderheitensprachen kann nur von einer regionalen Instanz gewährleistet werden, die gegenüber der regionalen Wählerschaft politisch verantwortlich zeichnet. Darüber hinaus geht es bei Territorialautonomie darum, einer sprachlich-kulturell besonderen Gemeinschaft einen höheren Grad an politischer Selbstbestimmung zuzugestehen als dies andere, nur von der staatlichen Mehrheitsbevölkerung besiedelten Regionen benötigen und beanspruchen. Nicht nur das Beispiel Südtirol, sondern auch andere autonome Regionen Europas wie das Baskenland, die Färöer-Inseln, Grönland und Gagasien beweisen eindrucksvoll, dass nur der rechtlich-politische Rahmen einer Territorialautonomie die Voraussetzungen für das Überleben von isolierten Sprachen (Sprachen, die in keinem anderen Staat oder keiner anderen Region Amtssprache sind) umfassend gewährleisten kann.

Die Ausgangsfrage dieses Bandes, nämlich „Südtirols Autonomiestatut von 1971: lokale Besonderheit oder Vorreiterrolle für Europa?“ kann somit zweifach bejaht werden. Die Südtirol-Autonomie stellt weltweit eine Besonderheit dar, hat aber in verschiedener Hinsicht Beispielfunktion für ethnische Minderheiten oder Regionalgemeinschaften, die nach Autonomie streben. Südtirols Erfahrungen können jedenfalls wichtige Erkenntnisse zur Entwicklung neuer Autonomiemodelle in Europa und in anderen Erdteilen zeitigen und beitragen, akute Konflikte ohne Gewalt und Grenzveränderung zu lösen.

### Literaturverzeichnis

- ASTAT Info Nr. 3/2016, Öffentlich Bedienstete 2014.
- ASTAT-Info Nr. 19, 03/2021, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung.
- Autonomiekonvent: Abschlussdokument, <http://www.konvent.bz.it/> (abgerufen am 24.04.2021).
- Benedikter, Thomas (2008): Europe's Ethnic Mosaic. A Short Guide to Minority Rights in Europe. Bozen: EURAC.
- Benedikter, Thomas (2009a): Legal Instruments of Minority Protection in Europe – An Overview, <http://www.gfbv.it/3dossier/eu-min/autonomy-eu.html> (abgerufen am 24.04.2021).
- Benedikter, Thomas (2009b): Die Qualität von Autonomiesystemen im Vergleich. In: Europa Ethnica 66, 1/2, 64–73.
- Benedikter, Thomas (2012a): Moderne Autonomiesysteme der Welt. Bozen: EURAC.
- Benedikter, Thomas (2012b): Eine Typologie moderner Formen politischer Autonomie. In: Schweitzer, Robert/Liertz, Uta-Maria (Hrsg.): Autonomie – Hoffnungsschimmer oder Illusion? Helsinki: Aue-Stiftung, 9–23.
- Benedikter, Thomas (2016): Mehr Autonomie wagen. Südtirols Autonomie heute und morgen. Frangart (Eppan): Studienkreis POLITiS.
- Benedikter, Thomas (2021): 100 Jahre moderne Territorialautonomie. Autonomie weltweit. Hintergründe, Einschätzungen, Gespräche. Berlin: LIT.
- Bonell, Lukas/Winkler, Ivo (2010): Südtirols Autonomie. Beschreibung der autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten des Landes Südtirol. 10. Aufl. Bozen: Südtiroler Landesregierung.



- Ceccon, Werther u. a. (2006): Südtiroler Sprachbarometer. Sprachgebrauch und Sprachidentität in Südtirol. *Barometro linguistico dell'Alto Adige. Uso della lingua e identità linguistica in provincia di Bolzano 2004*. Bozen: ASTAT [ASTAT Schriftenreihe, 123].
- Cederman, Lars-Erik u. a. (2015): Territorial Autonomy in the Shadow of Future Conflicts: Too Little, Too Late? In: *American Political Science Review* 109, 354–370.
- Dabis, Attila (2017): *Misbeliefs about Autonomy. The Constitutionality of Szeklerland*. Budapest: Corvinus University.
- EURAC zur Südtirol-Autonomie, <https://www.autonomyexperience.org/> (abgerufen am 24.04.2021).
- Europarat (2003): Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe. (Rapporteur: Andreas Gross). DOC 9824, 3. Juni 2003.
- Fazi, André (2014): The multilevel politics of accommodation and the non-constitutional moment: Lessons from Corsica. In: Lluich, Jaime (Hrsg.): *Constitutionalism and the Politics of Accommodation in Multinational Democracies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 132–156.
- Fazi, André (2019): La specialità nello statuto della Corsica: l'inizio di una nuova stagione. In: *Presente e Futuro* 29, 29–40.
- Gamper, Anna/Pan, Christoph (Hrsg.) (2008): *Volkgruppen und regionale Selbstverwaltung in Europa*. Baden-Baden: Nomos.
- Gehler, Michael (2012): Von der halben Autonomie zur inneren Selbstbestimmung. In: Obermair, Hannes/Risse, Stephanie/Romeo, Carlo (Hrsg.): *Regionale Zivilgesellschaft in Bewegung. Festschrift für Hans Heiss*. Bozen/Wien: Folio, 325–343.
- Gosetti, Francesco u. a. (2015): Südtiroler Sprachbarometer. Sprachgebrauch und Sprachidentität in Südtirol. *Barometro linguistico dell'Alto Adige. Uso della lingua e identità linguistica in provincia di Bolzano 2014*. Bozen: ASTAT [ASTAT Schriftenreihe, 211].
- Heidelberg Institute for International Conflict Research HIIK (2020): *Conflict Barometer 2019*. Nr. 28. Heidelberg.
- Hermanik, Klaus-Jürgen (2017): *Deutsche und Ungarn im südöstlichen Europa. Identitäts- und Ethnomanagement*. Wien: Böhlau.
- Hilpold, Peter (2001): *Modernes Minderheitenrecht. Eine rechtsvergleichende Untersuchung des Minderheitenrechts in Österreich und in Italien unter besonderer Berücksichtigung völkerrechtlicher Aspekte*. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.
- Kiss, Tamás u. a. (Hrsg.) (2018): *Unequal Accommodation of Minority Rights. Hungarians in Transylvania*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats (CALRE): EntschlieÙung Nr. 346 vom 30.10.2013 zu: „Regionen und Territorien mit Sonderstatus in Europa“, <https://search.coe.int/congress> (abgerufen am 24.04.2021).
- Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats (CALRE): Entwurf für eine Europäische Charta für regionale Selbstregierung (5. Juni 1997), [https://www.cvce.eu/en/obj/draft\\_european\\_charter\\_of\\_regional\\_self\\_government\\_5\\_june\\_1997-en-78ae4dcf-6346-4aa8-8474-7535e4091bf7.html](https://www.cvce.eu/en/obj/draft_european_charter_of_regional_self_government_5_june_1997-en-78ae4dcf-6346-4aa8-8474-7535e4091bf7.html) (abgerufen am 24.04.2021).
- Lantschner, Emma/Poggeschi, Giovanni (2008): Quota System, Census and Declaration of Affiliation to a Linguistic Group. In: Woelk, Jens/Palermo, Francesco/Marko, Joseph (Hrsg.): *Tolerance through Law. Self-Governance and Group Rights in South Tyrol*. Leiden/Boston: Nijhoff, 219–234.
- Marko, Joseph (2005) Südtirol: zur Frage des Exports einer Konfliktlösung. In: *Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol*. Baden-Baden/Bozen: Nomos/EURAC, 511–525.
- Marko, Joseph/Palermo, Francesco/Woelk, Jens (Hrsg.) (2005): *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol*. Baden-Baden/Bozen: Nomos/EURAC.
- Mastor, Wanda (2018): *Pour un Statut constitutionnel de la Corse, Rapport à M. le President de l'Assemblée de Corse*.
- Meinert, Sascha (2001): *Zwischen staatlicher Integrität und gesellschaftlicher Vielfalt. Regionale Autonomie als Lösungskonzept für multinationale Staaten*. München: CAP.
- Minority Rights Group International (2020): *Peoples under Threat*. [www.peoplesunderthreat.org](http://www.peoplesunderthreat.org) (abgerufen am 24.04.2021).
- Obwexer, Wolfgang/Happacher, Esther (2015): *Rechtsgutachten. Entwicklungen und Veränderungen der Südtiroler Autonomie seit der Streitbeilegungserklärung 1992. Rechtsgutachten im Auftrag der Südtiroler Landesregierung*.

- OSZE: Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben, [http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698_en.pdf) (abgerufen am 24.04.2021).
- Pan, Christoph/Pfeil, Beate Sibylle (2003): *National Minorities in Europe. Handbook. Part III: Requirements for the Protection of Minorities in Europe*. Wien: Braumüller, 185–206.
- Pan, Christoph/Pfeil, Beate Sibylle (2006): *Minderheitenrechte in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen. Bd. 2*. Wien: Braumüller.
- Perathoner, Christoph (2016): Die Südtirol-Autonomie als internationales Referenzmodell? Die internationale Absicherung und die Verallgemeinerungsfähigkeit der Südtiroler Errungenschaften. In: Hilpold, Peter (Hrsg.): *Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos, 135–195.
- Pfeil, Beate Sibylle (2006): Die Entwicklung des Minderheitenschutzes im Rahmen des Europarates und der KSZE/OSZE. In: Pan, Christoph/Pfeil, Beate Sibylle (Hrsg.): *Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen. Bd. 3*. Wien/New York: Springer, 442–486.
- Rósz, Laura (2010): *Autonomie in Transsylvanien. Realisierbarer Traum oder bloße Illusion? Hintergründe, Ereignisse und Aussichten der Bestrebungen der ungarischen Minderheit*. Saarbrücken: Vdm Verlag Dr. Müller.
- Salat, Levente (2010): *The Chances of Ethnic Autonomy in Romania between Theory and Practice*. In: Kántor, Zoltán (Hrsg.): *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges*. Budapest: L'Harmattan, 123–139.
- Schulte, Felix (2018): *The More, the Better? Assessing the Scope of Regional Autonomy as a Key Condition for Ethnic Conflict Regulation*. In: *International Journal of Minority and Group Rights* 25, 84–111.
- Schulte, Felix (2019): *Toward a Multi-Causal Model of Successful Conflict Regulation through Territorial Self-Government: Lessons from South Tyrol*. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 47/4, 33–43.
- Senat der Republik, XVII Legislatura, DDL cost. n. 32 d'iniziativa dei senatori Karl Zeller e Hans Berger "Modifiche allo statuto speciale per il Trentino/Südtirol-Alto Adige per l'attribuzione dell'autonomia integrale alle province autonome di Trento e Bolzano", 15.03.2013, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00701663.pdf> (abgerufen am 24.04.2021).
- Simeoni, Edmond (2019): *Corsica! Le secolari battaglie di un piccolo popolo per la libertà*. Rimini: Il Cerchio.
- Suksi, Markku (2011): *Sub-State Governance through Territorial Autonomy. A Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions*. Berlin: Springer.
- Szekler National Council (2021): *The Manifest of the Grand Székely Assembly*, [www.sznt.org/en](http://www.sznt.org/en) (abgerufen am 24.04.2021).
- Thornberry, Patrik/Estébanez, Martin/Amor, María (2004): *Minority rights in Europe: a review of the work and standards of the Council of Europe*. Strasbourg: Council of Europe.
- Tichy, Helmut (2013): *Die völkerrechtliche Verankerung der Südtirol-Autonomie im EU-Kontext aus Sicht der Schutzmacht Österreich*. In: Happacher, Esther/Obwexer, Walter (Hrsg.): *40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration*. Wien: Fakultas, 44–54.
- Tranchant, Jean-Pierre (2016): *Decentralization, Regional Autonomy and Ethnic Civil Wars: A Dynamic Panel Data Analysis, 1950–2010*. Institute of Development Studies, Univ. Sussex [MPRA Paper No. 72750].
- WIKIPEDIA, [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_ongoing\\_armed\\_conflicts](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_ongoing_armed_conflicts) (abgerufen am 24.04.2021).
- Woelk, Jens (2008): *Individual and Group Rights in South Tyrol: Article 2 as "Grundnorm" of the Autonomy Statute*. In: Woelk, Jens/Palermo, Francesco/Marko, Joseph (Hrsg.): *Tolerance through Law. Self-Governance and Group Rights in South Tyrol*. Leiden/Boston: Nijhoff, 203–218.
- Woelk, Jens/Palermo, Francesco/Marko, Joseph (Hrsg.) (2008): *Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol*. Leiden/Boston: Nijhoff.
- Zeller, Karl (1989): *Das Problem der völkerrechtlichen Absicherung und die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs*. Wien: Braumüller.

# Die Südtirol-Autonomie im Kontext der europäischen Regionalpolitik und internationalen Zusammenarbeit – Ein Erfahrungsbericht

Karl Rainer

## South Tyrol's Autonomy in the Context of European Regional politics and International Cooperation – an Experience Report

**Abstract:** Over the last fifty years, South Tyrol's autonomy – a complex juridical system based on a bilingual agreement signed in 1946 by Austria and Italy, on the Constitutional Law n. 1/1971 and on a series of implementation regulations – has been very successful, improving the peaceful cooperation among the three linguistic groups and the living conditions of the whole population.

The equalisation of the German and Italian languages – in part also of the Ladin language – on all levels and in all parts of public life, favoured by the transfrontier cooperation with German and Ladin speaking areas, has been a decisive factor for an active involvement of the Autonomous Province of Bolzano – South Tyrol in the ongoing European integration process and fruitful participation in the developing strategies adopted by the European Union and financed through the Structure Funds.

South Tyrol continues to be a worldwide reference point for other comparable realities, especially referring to regional autonomy combined with measures for the protection of ethnical minorities.

The South Tyrolean model is unique and is not transferable as a whole. It can be, however, a rich source of ideas and a vigorous stimulus for the solution of single problems in multi-ethnic territories, where the partners involved are engaged to further peaceful cooperation and equal opportunities for all members of the Community.

**Keywords:** Regional autonomy, minority protection, transfrontier, interregional and international cooperation, European integration, Regional development and Structure Funds, subsidiarity and solidarity, South Tyrol.

## 1. Das Zweite Autonomiestatut und seine unmittelbaren Folgen

Die fünf vergangenen Jahrzehnte haben viel Gutes für Südtirol gebracht. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Autonomiestatuts lag noch vieles im Argen: Es fehlte an Bildungseinrichtungen, Krankenhäusern, Infrastrukturen im Verkehrs- und Energiebereich und vor allem an Arbeitsplätzen.

Die Lage der deutschen und der ladinischen Minderheit war immer noch stark belastet von den Folgen des Faschismus und des Nationalsozialismus und ethnischer Spannungen.

Besonders bedrückend war die absolut unzureichende Vertretung der deutschen Volksgruppe im öffentlich-rechtlichen Bereich (von den 6.784 Staatsbediensteten in Südtirol waren lediglich 643 deutscher Muttersprache) und ihre dauernde Diskriminierung hinsichtlich des Gebrauchs der Muttersprache. Die desolote Beschäftigungslage führte bei der jungen Generation zu einem Gefühl der Perspektivlosigkeit und zur Abwanderung ins deutschsprachige Ausland. 1970 lag das Bruttoinlandsprodukt der Provinz Bozen knapp unter dem italienischen Durchschnitt. Ein Einstieg in den Aufschwung der italienischen und deutschen Wirtschaftsräume diesseits und jenseits des Brenners war unter diesen Bedingungen nicht möglich.

Mit der schrittweisen Umsetzung des neuen Autonomiestatuts und der dazu erlassenen Durchführungsbestimmungen verbesserte sich die Lage zusehends. Die nunmehr autonome Provinz Bozen – landläufig als „Land Südtirol“ bezeichnet – hat mit viel Aufbruchstimung die neu erworbenen Kompetenzen in den Kernbereichen Landschaft und Umwelt, Bildung, Wirtschafts- und Sozialwesen mit Landesgesetzen geregelt; allein im Jahre 1973 wurden 81 Landesgesetze erlassen. Absolute Priorität galt der Verwirklichung von Infrastrukturen, dem Bau von Krankenhäusern und Schulen, der Stromversorgung im ländlichen Raum und dem ländlichen Wegenetz.

Dieser sprunghafte Investitionsschub aus dem gut dotierten Landeshaushalt brachte das gesamte wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben in Bewegung und war Initialzündung für unternehmerische Tätigkeit, mit unmittelbaren Auswirkungen auf das Angebot von Arbeitsplätzen. Weiters wurden Landesförderungen für Betriebsinvestitionen und für die Bereitstellung von Gewerbegebieten gewährt, woraus der anziehende Wirtschaftsmotor einen weiteren Kraftschub erfuhr. Die Breitenwirkung war bald zu verspüren: 1979, also sieben Jahre nach Inkrafttreten des Statuts, war die drückende Last der Arbeitslosigkeit überwunden und wich der beglückenden Erkenntnis, dass man in der Heimat gebraucht wird. Es begann die Suche nach Fachkräften in allen Bereichen, besonders auch bei der Landesverwaltung, die ständig mit neuen Aufgaben konfrontiert wurde. Der Einsatz von immer differenzierteren Berufskategorien wurde erforderlich, man denke nur an den Bedarf an Architekten für den Hochbau, an Ingenieuren für Straßen- und Wasserschutzbauten, Förstern, Geologen und Chemikern, Archäologen und Kunsthistorikern und nicht zuletzt an Bildungsfachkräften und Juristen. Wer sich die Mühe der Auffistung aller in den Landesdiensten eingesetzten Berufsbilder macht, kommt auf über hundert.

Der Landesbetrieb wurde zur Drehscheibe der Autonomie, alle Fäden liefen dort zusammen. Die zumeist sehr junge Belegschaft war hoch motiviert, kam aus der breiten Be-

völkerung, kannte somit die Erfordernisse von Land und Leuten und trug die Welle der allgemeinen Aufbruchstimmung mit.

Die erhobenen Statistiken zur Wirtschafts- und Beschäftigungslage und zur Lebensqualität belegen: Das Land im Gebirge erholt sich und nimmt die Chancen seiner geographischen Lage, der Mehrsprachigkeit und der kulturellen Vielfalt wahr. Die Landesgesellschaft für Tourismuswerbung stellte im Jahr 2005 die Dachmarke Südtirol mit dem Kernsatz vor: „Südtirol ist die kontrastreiche Symbiose aus alpin und mediterran, Natur und Kultur, Spontaneität“. Direktor Marco Pappalardo kommentierte dies: „Die kontrastreiche Symbiose erlaubt uns, einen besonderen Platz innerhalb der touristischen Destinationen einzunehmen. Ein großer Vorteil in der Vielzahl der Tourismusziele!“<sup>1</sup>

Die Magie der Vielfalt, die ausgewogene Entwicklung aller Wirtschaftsbereiche, die durchwegs praktizierte Sozialpartnerschaft und der gestärkte ethnische Frieden führten zu großen Erfolgen, welche weltweites Interesse erweckten. Die Zeitschrift „Markt und Mittelstand“ spricht in ihrer Nr. 11 von 2004 vom „Wirtschaftswunder in den Alpen“. Im selben Jahr kommen 4.743.098 Gäste zu uns, und es werden 25.831.893 Nächtigungen gezählt.

2011 kommt die Wirtschaftsleistung pro Kopf (gemessen in Kaufkraftstandards) auf einen Wert von fast 40% über dem EU-Durchschnitt.<sup>2</sup> Zu Beginn der Strukturfondsperiode 2007–2013 zählt die Autonome Provinz Bozen zu den zehn Regionen der Europäischen Union mit dem höchsten Bruttoinlandsprodukt, in Italien nimmt sie die erste Stelle ein.

## 2. Erfolgsfaktoren der Südtirolautonomie

Nur das Zusammentreffen und -wirken vieler günstiger Faktoren über mehrere Jahrzehnte hinweg kann zu einem Erfolg solchen Ausmaßes führen. Allein schon die Anzahl der Rechtsquellen, auf denen die Autonomie fußt, weist darauf hin, wie komplex das Gebilde ist, und wieviel politische Tatkraft und aufeinander Zugehen und einander Zuhören erforderlich ist – damit ist auch der europäische Einigungsprozess und die Neuordnung Europas nach dem Fall des Eisernen Vorhangs gemeint.

Eine wesentliche Komponente des Erfolgs ist nämlich die internationale Verankerung der Autonomie und ihre grenzüberschreitende Ausrichtung. Das Pariser Abkommen zwischen Italien und Österreich von 1946 listet alle Maßnahmen auf, welche für die eigenständige Entwicklung der Sprachminderheiten in Südtirol umzusetzen sind: eine autonome Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie, Unterricht in der Muttersprache und deren gleichberechtigter Gebrauch mit der Staatssprache, die angemessene Vertretung im öffentlichen Dienst, die gegenseitige Anerkennung von Studientiteln seitens der Vertragspartner und Vereinbarungen über den freien Personen- und Güterverkehr sowie die Erleichterung des Austauschs von heimischen Gütern zum Zwecke der Förderung von gut nachbarschaftlichen Beziehungen.

---

<sup>1</sup> Pappalardo 2005.

<sup>2</sup> Larch 2011.

Gute zwei Jahrzehnte lang konnte dieses Abkommen nur sehr beschränkt zum Tragen kommen, weil die politische Bereitschaft Italiens dazu fehlte. Eine Ausnahme bildete das „Accordino“, ein Abkommen von 1949, mit welchem Ein- und Ausfuhr von handwerklichen, industriellen und landwirtschaftlichen Erzeugnissen zwischen den Ländern Tirol und Vorarlberg und den Provinzen Bozen und Trient eine Sonderregelung erfuhren, die im Detail von einer eigens eingesetzten Kommission ausgehandelt wurde. Dieser Vertrag kann als Vorläufer für die grenzüberschreitende und transnationale Zusammenarbeit angesehen werden, welche sich seit den Sechzigerjahren immer stärker artikuliert hat.

Ausgangspunkt der Entwicklung war die Erkenntnis, dass eine Reihe von Problemen diesseits und jenseits der Grenze gleich gelagert ist und teils zweckmäßiger, teils überhaupt sinnvoll nur in Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg gelöst werden kann, eine Zusammenarbeit, die sich auf der Ebene der unmittelbar betroffenen Einheiten oft leichter und harmonischer, jedenfalls menschennäher [...] gestalten lässt.<sup>3</sup>

Dies trifft im besonderen Maße für Südtirol zu, da die Staatsgrenze einen natürlichen Wirtschaftsraum und einheitlichen Kultur- und Sprachraum zerrissen hatte.

### 3. Einbettung Südtirols in grenzüberschreitende Initiativen: die Arge-Alp

Dank der Autonomie kann sich Südtirol als eigenständiger Partner in diese grenzüberschreitende Zusammenarbeit einbringen und an Lösungen von Problemen mitarbeiten, die eben nur in Absprache mit den Nachbarn und den beteiligten staatlichen und internationalen Behörden bewältigt werden können. Das sind in erster Linie die Alpen überquerenden Straßen- und Bahnverbindungen (die Brenner-Autobahn wurde Mitte der Siebzigerjahre endlich auch auf Südtiroler Seite fertiggestellt), aber auch Umweltfragen, die Berglandwirtschaft und die Mitwirkung am europäischen Einigungsprozess. Den lokalen Körperschaften schwebt die Errichtung eines „Europa der kleinen Vaterländer“ vor und nicht ein zentrales Gebilde weit weg von den Anliegen und Erwartungen der Völker und Volksgruppen. Eduard Wallnöfer, Tiroler Landeshauptmann von 1963 bis 1987, gebürtiger Südtiroler, sah den Moment gekommen, die Kräfte zu bündeln und die beiden autonomen Provinzen Bozen und Trient bei der Gründung der Arge-Alp 1972 mit ins Boot zu nehmen. Gründungsmitglieder waren neben Südtirol und dem Trentino, Tirol, Vorarlberg, Salzburg, Bayern, Graubünden und die Lombardei. Die Zielvorgaben waren anspruchsvoll und von großem politischem Gewicht. Mit dem großzügigen Tiroler Engagement auf Finanzierungs- und Verwaltungsebene nahm die Arbeit Fahrt auf, die Regierungschefs erstellten Programme, Expertengruppen setzten sie in den einzelnen Ländern um. Die Konferenzen der Regierungschefs bewerteten die Ergebnisse und unterbreiteten diese den Zentralregierungen und auch europäischen Institutionen, wenn deren Zutun für die Umsetzung der Maßnahmen als erforderlich erachtet wurde. Die zweite Arge-Alp-Konferenz fand im Herbst 1973 in Bozen statt. Das Treffen war geprägt von lebhaften Diskussionen, einmal kam Landeshauptmann Magnago einem Missverständnis auf die Spur, das aus einem Dolmetschfehler herrührte, und er konnte den aufgeflamten Streit mit dem Amtskollegen aus der Lombardei mühelos

<sup>3</sup> Matscher 1978.

schlichten. Niemand ahnte, welche Dimensionen der Dolmetscherdienst Jahre später bei der EU der 28 erreichen würde, aber eine kleine Kostprobe von den schon allein sprachlichen Schwierigkeiten beim Zusammenführen von Völkern war das Treffen in Bozen allemal.

Anfangs begleitete die italienische Regierung die Arge-Alp mit Argwohn und pochte auf ihre ausschließliche Zuständigkeit im Bereich der Außenpolitik. Für Südtirol war die Mitwirkung in der Arge-Alp fachlich und sprachlich äußerst vorteilhaft. Ein reicher Fundus an Know-how und best practices erschloss sich der Landesverwaltung, die im fachlichen Austausch weitgehend Neuland betrat. Planungsentwürfe, Gesetzes- und Verordnungstexte brachte man sich gegenseitig zur Kenntnis; dies erleichterte den Südtiroler Partnern die korrekte Abfassung ihrer Maßnahmen in den drei Landessprachen. Bald zeichnete sich ab, welche Chancen sich durch den wirklich gleichberechtigten Gebrauch der deutschen und der italienischen und zum Teil auch der ladinischen Sprache eröffnen würden. Die Mitgliedschaft der beiden Wirtschaftsmotoren Bayern und Lombardei verlieh der Arge-Alp Gewicht und Durchschlagskraft. Sie wurde als ernst zu nehmender Gesprächspartner in überstaatliche Planungsfragen und Entscheidungen einbezogen. Anfangs der Neunzigerjahre, an der Schwelle zum Binnenmarkt, ging von Bayern ein starker Impuls für die Behauptung der Regionalautonomien aus: Der damalige Ministerpräsident Max Streibl versammelte im Oktober 1989 in München die Vertreter von sieben europäischen Regionen mit eigenem Parlament und eigener Regierung zur ersten Konferenz „Europa der Regionen“ – ein unübersehbares Signal in Richtung Brüssel, die Forderung nach einem Europa der „kleinen Vaterländer“ ernst zu nehmen.

Zur Gründung von grenzüberschreitenden Arbeitsgemeinschaften kam es auch andernorts in Europa, wo ähnlich wie in Südtirol typische Strukturprobleme einer positiven Entwicklung im Wege standen, zumeist gepaart mit ungelösten Minderheitenfragen. Diese Bestrebungen wurden vom Europarat aufgegriffen und mündeten in der Unterzeichnung des europäischen Rahmenabkommens über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften am 21. April 1980 in Madrid. Art. 2 des Abkommens gibt als Ziel die Stärkung und Entwicklung von nachbarschaftlichen Beziehungen zwischen Körperschaften von zwei oder mehr Vertragsparteien und den Abschluss der dazu erforderlichen Vereinbarungen vor. Die Umsetzung dieses Abkommens erfolgte dann in den einzelnen Mitgliedsstaaten mit unterschiedlicher Geschwindigkeit und Intensität. In Ländern mit eher durchlässigen Grenzen nutzte man sehr schnell die Chancen und Vorteile des Vertrags.

## **4. Die Gründung der Europaregion**

Im Jahre 1992 wurde die Streitbeilegungserklärung abgegeben, mit welcher der seit den Sechzigerjahren bei der UNO offene Konflikt zur Südtirolfrage als überwunden erklärt wurde. Damit war der Weg frei für die Unterzeichnung eines Rahmenabkommens am 27. Januar 1993, mit dem sich Italien und Österreich zur Förderung der vom Madrider Abkommen vorgesehenen Zusammenarbeit verpflichteten. Dieses Vertragswerk erachteten das Land Tirol und die beiden Autonomen Provinzen Bozen und Trient als ausreichende rechtliche

Grundlage, eine Europaregion zu gründen. Die drei Landtage genehmigten ein Statut, mit welchem der neuen Körperschaft auch institutionelle Angelegenheiten anvertraut werden sollten.

Sowohl Italien als auch Österreich meldeten aber verfassungsrechtliche Bedenken an. Die konkrete Umsetzung der politischen Absprachen und angedachten Projekte kam trotzdem voran. Auf rechtlicher Ebene wurden die Hindernisse schrittweise beseitigt, zumeist weil dies die Verpflichtungen aus dem Vertragswerk der Europäischen Union erforderten. Eine endgültige Lösung erfuhr die Frage erst mit der Verordnung der EG Nr. 1082/2006, auf deren Grundlage im Jahre 2011 die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino als EVTZ (Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit) ins Leben gerufen wurde.

Die Erfolgsbilanz der Europaregion fällt durchwegs positiv aus. Seit den formellen Auftakttreffen der Landesregierungen im Oktober 1994 haben sich die politischen Polemiken und der Argwohn auf italienischer Seite gelegt und sind einer nüchternen, auf konkrete Schritte ausgerichteten Tätigkeit gewichen. Mit der Abstimmung von öffentlichen Vorhaben und der Errichtung gemeinsamer Kompetenzzentren in den einzelnen Mitgliedsländern wurde das Dienstleistungsangebot verbessert, gemeinsame Projekte und Strategien stärkten die Sichtbarkeit der gesamten Region und die Berücksichtigung ihrer Erfordernisse in den Beziehungen zur EU. In wirklich heiklen Fragen von besonderer Tragweite kommt man sich aber nicht näher. So stellt sich beispielsweise Südtirol ins Abseits bei den Bemühungen des Landes Tirol, den Straßenverkehr über die Transitstrecken einzuschränken und damit die Belastungen und die gesundheitliche Gefährdung in den Anrainergemeinden zu verringern. Mehr noch, Südtirol trägt Beschwerden mit, durch welche die Gemeinschaftsbehörden zum Einschreiten gegen die österreichischen Verordnungen bewegt werden sollen.

Am Beispiel der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino wird ersichtlich, dass die Absichten des Madrider Abkommens erst mit der Genehmigung der Interreg-Initiative der EU eine wirklich umfassende Konkretisierung erfahren haben. Mit dieser Initiative wurden grenzüberschreitende Programme finanziert, zur Überwindung der Isolation und der Strukturchwächen von Grenzregionen. In der ersten und zweiten Auflage wurden die Programme der Mitgliedsregionen lediglich grenzüberschreitend abgesprochen, mit Interreg IIIA wurde hingegen die spiegelgerechte Umsetzung der Initiativen eingeführt. Eine gemeinsame Verwaltungsbehörde wird für die Programmearbeitung, für die Genehmigung, Kontrolle und Evaluierung der Projekte verantwortlich. Diese Behörde wird bei der Südtiroler Landesverwaltung eingerichtet, weil nur sie den absolut erforderlichen mündlichen und schriftlichen Austausch auf Deutsch und Italienisch garantieren kann.

## 5. Südtirol und der europäische Binnenmarkt

1992 trat der Binnenmarkt in Kraft, die Umsetzung des freien Personen-, Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehrs begann zu greifen. Eine unterschiedliche Behandlung von EU-Bürgern aufgrund ihrer Staatszugehörigkeit gilt nun als Diskriminierung und ist somit unzulässig. In Südtirol freute man sich darüber, denn die Abschaffung der Grenzen war in



Sicht. Gleichzeitig ging aber auch die Sorge um, ob die autonomierechtlichen Bestimmungen zum Minderheitenschutz einer Überprüfung der EU-Konformität standhalten würden. Jetzt zeigte sich wirklich, wie viel europäische Tragweite und politischer Weitblick in das Autonomiegebäude gelegt wurde. Der Schutz der Südtiroler Minderheiten und die Zusammenarbeit aller drei Sprachgruppen sind auf ein friedliches Zusammenleben, auf Toleranz und Chancengerechtigkeit begründet, genauso wie die europäische Friedensidee.

Anfänglich stand Südtirol vor großen Herausforderungen: Der Abbau der Grenzen zog auch den Verlust von Arbeitsplätzen und Einkommensquellen nach sich, die mit einer ausgesprochenen Grenzwirtschaft verbunden waren. Fast gleichzeitig wurde das gemeinschaftsrechtliche Verbot der Wettbewerbsverzerrung durch die Gewährung öffentlicher Förderungen geltend gemacht. Die gesamte Wirtschaftsförderung der Autonomen Provinz Bozen wurde in EU-rechtlicher Hinsicht in Frage gestellt. Die Aufregung war groß, der geltenden Notifizierungspflicht war man nicht nachgekommen, die Forderung zur Rückgabe der ausgezahlten Subventionen stand im Raum. In direkten Verhandlungen mit den zuständigen Behörden in Brüssel, unter Einbezug des Haushaltsministeriums in Rom, wurde der komplexe Sachverhalt aufgearbeitet. Die Südtiroler Vertretung begegnete einer EU-Beamtenschaft, die sehr aufgeschlossen ist, zum Teil auch das Land Südtirol direkt kennt, und somit Verständnis für dessen Bedürfnisse hat, auch weil sie großteils durch natürliche Benachteiligungen bedingt sind. Die konstruktive Auseinandersetzung ebnete auf Südtiroler Seite endlich den Weg zu einer längst fälligen Reform des Förderungswesens. In der politischen Debatte wurde es schon lange treffend als „Gießkannensystem“ gerügt, die Unternehmerseite hielt aber schlussendlich doch immer daran fest. Ein hoher Anteil der verfügbaren Mittel wurde für reine Investitionsausgaben der Betriebe ausgeschüttet.

Aus der Partnerschaft mit der EU, den staatlichen Behörden, anderen Regionen und Ländern hat Südtirol großen Nutzen gezogen. Die bei der Ausarbeitung von Strukturfondsprogrammen angewandte Methode war für Politik und Verwaltung neu, denn sie erforderte einen ganzheitlichen Ansatz. Zunächst war auf wissenschaftlicher Ebene eine umfassende Analyse der Stärken und Schwächen der Ausgangslage des Landes zu erstellen. Mit den Ergebnissen hatten sich alle Sozialpartner in gemeinsamen Treffen zu befassen, um eine ausgewogene Berücksichtigung aller Interessen zu garantieren, ebenso wie die Bedachtnahme auf Umweltschutz und auf Nachhaltigkeit. Das Fehlen universitärer Einrichtungen vor Ort erwies sich als sehr nachteilig, weil diese Planungsherausforderungen einen ständigen Austausch mit den beauftragten Wissenschaftlern vor Ort erfordert hätten. Unterstützung in einigen Teilbereichen konnte die im Jahre 1992 gegründete Europäische Akademie liefern. Sehr hilfreich war zum Beispiel die Ausarbeitung von präzisen und messbaren Bewertungskriterien zur Nachhaltigkeit, die eine übereinstimmende Gewichtung der Projekte sehr erleichterte.

Zu Beginn der Strukturfondsperioden legt die Europäische Gemeinschaft einige grundsätzliche Prioritäten fest, denen bei der Ausgestaltung der einzelnen Programme Rechnung zu tragen ist. Die Erarbeitung der konkreten Inhalte und strategischen Ansätze werden den Mitgliedsstaaten und -regionen überlassen, welche ja auch einen Teil der Finanzierung

übernehmen. Besonders spannend gestaltete sich der Auftakt zur Strukturfondsperiode 2007–2013. Die Kohäsionspolitik der Union sollte den Weg zu einer „Wissensgesellschaft“ ebnen, wie sie in der Konferenz des Europäischen Rates vom 23./24. März 2000 in Lissabon definiert wurde. Um den globalen Herausforderungen erfolgreich zu begegnen, sollte das europäische Wirtschafts- und Sozialsystem erneuert werden. Eine zentrale Rolle spielen dabei Information, Kommunikation und Kultur. 2005 zog der Europäische Rat eine Zwischenbilanz und stellte große Versäumnisse fest. Die Strukturfondsprogramme sollten neuen Aufwind bringen. Italien nahm den Auftrag sehr ernst und erstellte mit Enthusiasmus einen nationalen Strategieplan, in welchen natürlich auch die Vorschläge Südtirols eingeflossen sind. Südtirol startete von einer guten Ausgangsposition, in einigen Bereichen waren die Lissabon-Ziele bereits 2005 erreicht (beispielsweise ein Beschäftigungsgrad von 70%, eine Frauenbeschäftigung von 59,3% – diese Werte sollten bis 2010 erzielt werden).

Das Land Südtirol konnte sich sehr erfolgreich in die Verhandlungen über die Ausrichtung der Programme, die Berücksichtigung seiner Prioritäten und bei der Aufteilung der Gemeinschafts- und Staatsmittel einbringen. Im Unterschied zu vielen anderen Regionen waren im Landeshaushalt Südtirols immer ausreichend Mittel zur Kofinanzierung vorhanden, die von der Landesverwaltung auch zeitgerecht locker gemacht werden konnten. Es erwies sich, dass eine effiziente, bürgernahe und lernfähige Verwaltung viel zur Wettbewerbsfähigkeit eines Landes beiträgt. Sie kann innovative Ansätze aufgreifen und den Partnern vor Ort weitervermitteln, um von ihnen konkrete Projektvorschläge und Initiativen zurückzubekommen. Dies erfolgte besonders im Rahmen der Leader-Initiative, die insbesondere im Vinschgau auf ausgesprochen fruchtbaren Boden fiel. Nähere Einzelheiten zu den Inhalten und zur finanziellen Ausstattung der Strukturfondsprogramme gehen aus einer Fülle von offiziellen Dokumenten hervor. An dieser Stelle soll deshalb nicht weiter darauf eingegangen werden, wohl aber soll eine Gesamtbewertung der Südtiroler Teilnahme an den Strukturfondsprogrammen nicht fehlen: Tony Judt widmet in der umfassenden Darstellung der Nachkriegsgeschichte Europas<sup>4</sup> auf 831 Seiten der Südtiroler Beteiligung an den Strukturfondsprogrammen mehr als eine halbe Seite. Er staunt über das Ausmaß der bezogenen Beträge und wundert sich deshalb nicht über den EU-Enthusiasmus, den die Webseite der Außenstelle des Landes Südtirol in Brüssel versprüht.

Sinn und Zweck der Strukturfondsprogramme ist letztendlich eine ausgewogene Entwicklung auf Gemeinschaftsebene. Wohlhabende Mitgliedsstaaten entrichten über den Gemeinschaftshaushalt Gelder für ärmere Regionen, um ihnen zur Überwindung der Entwicklungshindernisse zu helfen. Mittel- und langfristig soll daraus ein Vorteil für alle erwachsen, weil ein kohärenter Wirtschafts- und Sozialraum sich leichter im globalen Wettbewerb behauptet. Die Regionalentwicklungsstrategie der EU ist eng verknüpft mit den anderen EU-Politiken. Daraus folgt, dass die Regionen vom Gemeinschaftsgeschehen nicht ausgeschlossen werden können, sondern wirksam daran beteiligt werden müssen. Diese Tatsache wurde von der italienischen Regierung nur widerwillig und mit großen Verspätungen zur Kenntnis genommen und gesetzlich geregelt. Für die Autonome Provinz Bozen, und sicherlich nicht

<sup>4</sup> Judt 2007.

für sie allein, war dies sehr belastend. Eine direkte Absprache mit den Organen der EU wollte man nicht zulassen, und es dauerte Jahre, bis die Einbindung der italienischen Regionen in den Rechtssetzungsprozess der EU zugelassen wurde, auch über die Errichtung eigener Büros in Brüssel. Die Südtiroler Parlamentarier in Rom und Straßburg haben kontinuierlich und mit Nachdruck die Verabschiedung der notwendigen innerstaatlichen Gesetzesmaßnahmen eingefordert.

## **6. Südtirol und die institutionelle Mehrsprachigkeit**

An anderer Stelle dieses Beitrages wurde bereits festgehalten, dass die Südtiroler Autonomiebestimmungen ausgerichtet sind auf die Erhaltung des friedlichen Zusammenlebens der Volksgruppen in ihrer Eigenständigkeit und auf die Sicherung gleicher Zukunftschancen für die gesamte Bevölkerung, unabhängig von der ethnischen Zugehörigkeit. Die Anerkennung des Rechts auf den Gebrauch der Muttersprache im Verkehr mit den Behörden, einschließlich der Gerichte und der Polizei, war zwar verfassungsrechtlich und international schon vor dem Statut von 1971 festgelegt, die konkrete Ausgestaltung der Umsetzungsbestimmungen ließ aber auf sich warten. Es bedurfte größter Überzeugungskraft der Südtiroler Vertretung, um die italienische Regierung zur Verabschiedung der Durchführungsbestimmungen Nr. 752/1976 und Nr. 574/1988 zu veranlassen. Am schwierigsten war es im Bereich der Gerichtsbarkeit, aber auch im Gesundheitswesen begegnete man großem Widerstand. Erst bei einem Besuch von Ministerpräsident Giulio Andreotti bei Silvius Magnago in dessen Ferienhaus in Feldthurns wurde ein Durchbruch erzielt. Man solle doch bedenken, dass ein Patient schon durch seine Beschwerden belastet ist. Wie soll ein Arzt Vertrauen gewinnen und zu einer Diagnose kommen, wenn er die Sprache des Patienten nicht versteht? Andreotti leuchtete dies ein. Heute geht man sehr locker mit diesem schwer errungenen Recht um. Ein von der Sechserkommission genehmigter Entwurf einer Durchführungsbestimmung sieht die Einstellung von ärztlichem Personal vor, das den Zweisprachigkeitsnachweis erst nach fünf Dienstjahren vorlegen muss.

Der ständige Gebrauch der beiden Landessprachen in fast allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens, die Pflege der Schriftsprache und die Zusammenführung präziser Terminologie in den zweisprachigen Gesetzestexten und Maßnahmen der öffentlichen Verwaltung bedeuten nicht nur eine unschätzbare Bereicherung, sondern einen Wettbewerbsvorteil für Südtirol, der im Rahmen des europäischen Einigungswerkes voll zum Tragen kommt. Eine bedeutende Rolle bei der Festigung der Sprachkompetenz der Minderheiten spielt auch die Durchführungsbestimmung Nr. 691/1973, welche die Ermächtigung zur Errichtung und den Betrieb von Anlagen für den Empfang der Hörfunk- und Fernsehsendungen aus dem deutschen und aus dem ladinischen Kulturraum vorsieht – ein Meilenstein der Bestrebungen zur besseren Anbindung an unseren Kulturraum.

## 7. Südtirol und andere Minderheiten

Vereint werden Schwache stärker... dies gilt insbesondere für ethnische Minderheiten. Im eigenen Interesse, aber auch aus Solidarität mit anderen Volksgruppen, schloss sich das Land Südtirol Vereinigungen von Minderheiten an und beteiligte sich an Organisationen mit der Zielsetzung des Minderheitenschutzes.

Mit dem Fall des Eisernen Vorhanges 1989 sahen besonders auch Minderheiten die Zeit gekommen, ihre Rechte geltend zu machen und sich einzubringen. Was lag näher, als sich in Südtirol kundig zu machen und aus dieser Autonomie zu lernen? Es kam zu einem regen Gedankenaustausch bei Konferenzen und Fachtagungen im Land, aber auch an vielen anderen Orten. Südtirol wurde bei der Erarbeitung der Schutzbestimmungen für die deutsche Volksgruppe in Polen beigezogen und eingeladen, seine Autonomie auf Zypern, in Slowenien, in Flensburg, in Bukarest vorzustellen, und auch bei der UNO in Wien, nach dem verheerenden Balkankrieg. Auch im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit wird auf die Rechte der Minderheiten geachtet und bei der Überprüfung von Projekten ihre Förderung als Priorität anerkannt.

Kurz zusammengefasst lautet die Südtiroler Botschaft dabei immer:

- die Investitionen in den Minderheitenschutz, vor allem in die Durchsetzung des Grundrechts auf Gebrauch der Muttersprache, lohnen sich immer und stellen einen Mehrwert für die Gesamtentwicklung eines Gebietes dar;
- die Südtiroler Autonomie ist ein Integrationsmodell: Die Minderheiten werden auf staatlicher Ebene in Entscheidungen eingebunden, die sie betreffen. In der Autonomen Provinz Bozen werden die Sprachgruppen zusammengeführt, ihre angemessene Vertretung in öffentlichen Organen und Kommissionen und bei gewählten Körperschaften wird garantiert;
- bei der Wahrnehmung der autonomen Befugnisse dürfen keine Maßnahmen getroffen werden, die der Entwicklung einer Volksgruppe im Wege stehen;
- der Minderheitenschutz wird als nationales Interesse definiert, wer ihn nicht respektiert, verstößt gegen die Verfassung, ist also ein schlechter Staatsbürger;
- eine Regionalautonomie erleichtert wesentlich den Minderheitenschutz, auch weil sie eine Beteiligung an regionalen Programmen und anderen Initiativen der EU ermöglicht.

### Eine persönliche Schlussbemerkung

Die oben angeführten Erfahrungen im Kontakt mit anderen Minderheiten zeigen eindeutig, dass das Südtiroler Autonomiemodell nicht als Ganzes übertragbar ist. Eine Fundgrube für Lösungsansätze zu einzelnen Problemen ist es aber allemal. Der Samen muss allerdings auf fruchtbaren Boden fallen und vor Ort, innerstaatlich und auch im internationalen Kontext gleichzeitig und über Jahre günstige Bedingungen vorfinden. In Südtirol ist das der Fall: Eine ausgesprochen demokratiefördernde und minderheitenfreundliche Verfassung, ein kontinuierlicher politischer und gesellschaftlicher Einsatz auf ihrer Grundlage, eine groß-

teils friedliche und pluralistische Orientierung der Bevölkerung, ein europäisches Umfeld, das günstiger nicht sein könnte. Ganz besondere Bedeutung kommt der Tatsache zu, dass Österreich seine Schutzfunktion gegenüber der deutschen und der ladinischen Sprachminderheit in Südtirol mit politischem Weitblick und umfassender Großzügigkeit wahrnimmt.

Andere mehrsprachige Gebiete können zwar nach Südtirol schauen, offen sein für Befriedung und Zusammenarbeit, und trotzdem nichts von uns übernehmen, weil sie Spielball in nationalen und internationalen Auseinandersetzungen sind, wie beispielsweise Zypern, Tibet oder die Ostukraine. Südtirol war es ja auch einmal, und man soll und kann den Zusammenhalt und gegenseitigen Respekt der Sprachgruppen nie genug stärken, denn es gilt immer noch die Aussage von Claudio Nolet: „[...] in diesem Land ist noch nie etwas politisch Relevantes geschehen, das nicht in engem Zusammenhang mit dem steht, was anderswo auf der großen Bühne geschieht.“<sup>5</sup> Wenn sich die innerstaatlichen und/oder die internationalen Rahmenbedingungen verschlechtern, dann soll es in Südtirol trotzdem nie mehr zu gewaltsamen ethnischen Konflikten kommen. Der Balkankrieg sei uns eine Mahnung.

### Literaturhinweise

- Judt, Tony (2007): *Postwar – a History of Europe since 1945*. London: Pimlico edition.
- Larch, Martin (2011): *Vierzig Jahre Autonomie*. In: *Politika 2012. Jahrbuch für Politik*, 12–23.
- Matscher, Franz (1978): *Auf der Suche nach einer Rechtsform für die grenzüberschreitende Regionalpolitik*. In: Gönner, Rudolf (Hrsg.): *Hans Lechner – Stimmen zur Zeit*. Salzburg: Pustet, 169–178.
- Nolet, Claudio/Ottoni, Sandro (Hrsg.) (2014): *La provincia difficile. Cronache politiche altoatesine (2001–2012)*. Merano: AlphaBeta.

---

<sup>5</sup> Orig.: “[...] niente è mai accaduto ed accade di politicamente rilevante in questo territorio che non sia in relazione stretta con quanto avviene altrove, sulla grande scena” (Nolet/Ottoni 2014, 32).

## Vom Ersten über das Zweite Autonomiestatut zur dynamischen Autonomie – Ein persönlicher Rückblick. Interview mit Christoph Pan.

Christoph Pan  
(unter Mitwirkung von Davide Zaffi und Hatto Schmidt)

**From the First to the Second Statute of Autonomy to Dynamic Autonomy –  
A Personal Review. An Interview with Christoph Pan.**

**Abstract:** Since the foundation of the Südtiroler Wirtschafts- und Sozialinstituts (South Tyrolean Economic and Social Institute) in 1960, Prof. Dr Christoph Pan (born in 1938) has worked at this institute – from 1961 to 2013 as scientific director and since then as honorary chairman of the research institution – which was renamed Südtiroler Volksgruppen-Institut (South Tyrolean Ethnic Groups Institute) in 1996. Pan is thus a contemporary witness of the negotiations on the Second Statute of Autonomy. However, he did not only follow these negotiations and the subsequent implementation and development of the South Tyrolean autonomy from close quarters. Pan, initially a lecturer and later professor of sociology at the University of Innsbruck (1971–2000) and at the University of Salzburg (1974–1980), was instrumental in laying the scientific foundations for South Tyrol’s social and economic development in close cooperation with politicians such as the long-serving Provincial Councillor, Alfons Benedikter. The former President (1994–1996) of the Federalist Union of European Nationalities (FUEN) is also an internationally recognised expert on regionalism and the protection of minorities. This was reason enough for EJM to talk to Christoph Pan about “50 Years of the Second Statute of Autonomy”. The questions were asked by Davide Zaffi (Trento) and Hatto Schmidt (Laives).

**Keywords:** South Tyrol, Second Autonomy Statute, Südtiroler Volksgruppen-Institut, Minority Protection.

---

Univ.-Prof. Dr. Christoph Pan, Ehrenpräsident des Südtiroler Volksgruppen-Instituts, I-39100 Bozen, Schlernstraße 1, E-Mail: pan@svi-bz.org

Dr. Davide Zaffi, via Caproni 20, I-38121 Trento; E-Mail: dzaffi@hotmail.com

Hatto Schmidt, Armando-Diaz-Str. 1/A, I-39055 Leifers, E-Mail: federschmidt@alice.it

## 1. Das Statut

**Schmidt:** Herr Prof. Pan, nach der Annexion Südtirols durch Italien 1919 war die deutsche Sprachgruppe noch einig gewesen in der Forderung nach Selbstbestimmung. Durch die Option wurde sie ein erstes Mal gespalten in Dableiber und Optanten; wie sah es nach dem Zweiten Weltkrieg aus?

**Pan:** Man war sich wieder einig und hat gesagt: „Zurück zu Österreich“. Das war das Lösungswort: „Jetzt gibt es eine Chance, dass wir wieder zu Österreich zurückkommen. Es war nicht einmal ‚Weg von Italien‘, sondern schlicht und einfach ‚Zurück zu Österreich‘“.

**Zaffi:** Obwohl es 1945 noch kein Österreich gab?

**Pan:** Dennoch, „wieder zurück zu Österreich; es wird alles anders werden“, hieß es. Darauf hat man gehofft. Die Frage war nicht, wie das gehen sollte, man vertraute auf das Prinzip der Selbstbestimmung. Wie genau das aussehen sollte, wusste man aber nicht. Das Schlagwort war „Wir wollen zurück zu Österreich“ in der Hoffnung auf die Selbstbestimmung.

**Schmidt:** Dazu kam es nicht. Aber mit dem Gruber-De Gasperi-Abkommen kam das Erste Autonomiestatut. Die Zusammenarbeit in der Region, mit den Italienern aus dem Trentino, war nicht einfach.

**Pan:** Man war damals zunächst der Meinung, mit den Trentinern könnte man zusammenarbeiten. Dass sie sich auf einmal als so national entpuppten, war natürlich eine Enttäuschung.

**Zaffi:** Die Enttäuschung führte zum Machtwechsel in der SVP; 1957 übernahm Silvius Magnago die Führung der Südtiroler Volkspartei. Inzwischen war in der Bevölkerung eine Stimmung gewachsen, die 1961 in die Feuernacht mündete. Hatten die Bomben Auswirkungen auf die ein Jahr zuvor begonnenen Verhandlungen zwischen Österreich und Italien über die Verwirklichung des Abkommens von 1946?

**Pan:** Die Feuernacht hat natürlich Schäden verursacht, aber auch die internationale Aufmerksamkeit auf Südtirol gelenkt. Wissen Sie: Mein Vater<sup>1</sup>, der im Ersten Weltkrieg an der Front in Galizien und im Süden am Pasubio stand, war absolut gegen jede Gewalt. Und da hatte er Recht: Gewalt bringt nichts. Leider hat Italien die Sprache der Vernunft nicht verstanden. Die Feuernacht hat aber auch dazu beigetragen, dass die Negativspirale sich gedreht hat hin zur 19-er-Kommission und dass es dann in die richtige Richtung ging. Unter jenen, die an der Feuernacht mitgewirkt haben, waren auch viele Bekannte und Freunde. Das waren keine Nazis, und sie waren auch nicht extrem, sie hatten einfach genug: „So wie bisher kommt man nicht weiter, und die Versprechungen aus Rom taugen nichts“. In den „Dolomiten“ stand jeden Tag zu lesen: Diese oder jene Durchführungsbestimmung kommt nicht, dies und das geht nicht...

---

<sup>1</sup> Johann Pan (1899–1983), Inhaber des ältesten Südtiroler Obst- und Gemüse-Exportunternehmens, war u. a. Vorsitzender der Katholischen Aktion Südtirols, Vertreter des Handels im damals noch vierköpfigen Kammer-Ausschuss, der dem Präsidenten der Handelskammer zur Seite stand.

**Zaffi:** Hätte es eine 19-er-Kommission gegeben ohne Bomben?

**Pan:** Es hätte sie vielleicht gegeben, aber nicht so rasch. Ob wir zehn Jahre hätten warten müssen, bis in Rom etwas passiert, oder drei Jahre – das wissen wir nicht. Sicher aber für uns war, dass die Feuernacht diese Wirkung hatte.

**Zaffi:** Wie ging die SVP in der 19-er-Kommission vor?

**Pan:** Magnago hatte ein ganz besonderes Geschick. Er gehörte in der Volkspartei keiner Richtung an. Es gab dort Falken und Tauben. Wenn Magnago in Rom Erfolg hatte, dann hat er die Falken gebremst. Und wenn es in Rom wieder einmal nicht weiterging – ich glaube, er hat in Rom mit elf Ministerpräsidenten verhandeln müssen –, dann gab er den Falken etwas mehr Spielraum. Das war Magnagos große Kunst. Erich Amonn<sup>2</sup>, sein Vorgänger, war nach zunehmender Meinung der Landesleute in der Peripherie zu wenig offensiv gewesen. Das Geschick Magnagos, volksnah mit der Menge umzugehen, hatte er nicht. Deswegen wurde er abgelöst. Es war aber politisch kein großer Gegensatz zwischen ihm und Magnago. Magnago hat im Grunde genommen nichts anderes getan, als den Weg weiterzugehen, den Erich Amonn mit der Gründung der Volkspartei, der Überwindung der Spaltung zwischen Dableibern und Optanten und dem Gruber-De Gasperi-Abkommen als Grundlage für die Autonomie, d. h. die innere Selbstbestimmung, wie wir heute sagen würden, eingeschlagen hatte.

**Zaffi:** Wer tat sich unter den Falken hervor?

**Pan:** Vor allem Alfons Benedikter, Peter Brugger, der damalige SVP-Parteisekretär Hans Stanek, und natürlich Hans Dietl, der es jedoch zum Bruch kommen ließ.

**Zaffi:** Magnago und Benedikter haben trotzdem eng zusammengearbeitet.

**Pan:** Das ist richtig. Sie hatten entgegengesetzte Begabungen. Was der eine nicht hatte, hatte der andere im Übermaß. Deswegen hatten sie nie Probleme miteinander, sie haben sich perfekt ergänzt. Das hat man nach außen gar nicht so bemerkt. Benedikter hatte wenig taktisch-strategische Begabung, Magnago dagegen sehr viel davon; sie lag ihm im Blut. Magnago war ein Volksredner, Benedikter überhaupt nicht. Benedikter fand in vorgelegten Texten dagegen, wenn er sie durchsah, auf den ersten Blick die Schwachstellen und übersah keine. In dieser Hinsicht hat sich Landeshauptmann Magnago voll auf ihn verlassen. Sie haben sich ergänzt. Benedikter hat auch sämtliche Beschlussvorlagen für die Landesregierung auf ihre Unbedenklichkeit hin überprüft, und für Magnago war das dann so in Ordnung. Ohne Benedikter hätte Magnago nicht so lange überdauern können.

**Zaffi:** War das Paket zum Großteil Benediktlers Werk?

**Pan:** Nicht nur, aber sicherlich auch. Den Landeshauptmann-Stellvertreter Benedikter hat man in Rom gefürchtet. Er kam jede Woche mit seiner übervollen Aktentasche in Rom an,

<sup>2</sup> Erich Amonn (1896–1970) war 1945 Gründungsobmann der Südtiroler Volkspartei und gab das Amt 1948 weiter an Josef Menz-Popp. Auf diesen folgten Toni Ebner, Otto von Guggenberg, Karl Tinzl und wieder Toni Ebner, bis Silvius Magnago 1957 zum SVP-Obmann gewählt wurde (er blieb es bis 1989).



war zweieinhalb Tage voller Energie im Einsatz und hat unermüdlich Dokumente ausgepackt, dieses und jenes Detail herausgekrant, war damit lästig und hatte gewöhnlich Recht. Das kostete seinen Widersachern ziemlich Nerven und bewog sie zum Einlenken. Sein Durchsetzungsvermögen, den angeblich im Detail sitzenden Teufel zu überwinden, war enorm.

**Schmidt:** Beim Inkrafttreten des Zweiten Autonomiestatuts lag die dramatische Paketschlacht im Meraner Kurhaus erst drei Jahre zurück: Wie hatten Bevölkerung und Interessengruppen die Entscheidung verdaut? Und Sie selbst?

**Pan:** Ich habe es positiv erlebt. Ich war für das Paket gewesen. Man hat gehofft, dass das jetzt in die richtige Richtung geht. Es gab sicher Leute, die der Meinung waren, dass man Rom nicht trauen könne, aber nachdem Peter Brugger das Ergebnis akzeptiert und spontan mit dem Handschlag mit Magnago besiegelt hatte, war der Burgfrieden hergestellt. Damit war in der Volkspartei unmittelbar nach der Paketabstimmung die Auseinandersetzung beendet. Benedikter, der ebenfalls dagegen gewesen war, fuhr gemeinsam mit Magnago nach Rom, beide waren sich im Ziel einig – für uns ging das eigentlich alles nur mehr in eine Richtung.

**Schmidt:** Gab es Teile in der Südtiroler Volkspartei oder außerhalb, die die Paketabstimmung noch nicht verkraftet hatten und nicht zufrieden waren?

**Pan:** Vereinzelt ja, aber große Antipropaganda ist mir nicht erinnerlich.

**Schmidt:** Wie groß war das Vertrauen der deutschsprachigen Bevölkerung in die SVP? Gab es schon 1972 und in den Jahren danach Gruppierungen, die so dezidiert gegen das Paket und das Zweite Autonomiestatut waren, dass die spätere politische Aufsplitterung absehbar war?

**Pan:** Nein, die Volkspartei war geschlossen für die Paketlösung und repräsentierte noch die überwiegende Mehrheit der deutschen und ladinischen Südtiroler. Der erste Politiker, der abgesplittert ist, war 1971 Hans Dietl. Das wurde allgemein nicht sehr goutiert. Man war nicht der Meinung, dass eine Schwächung der Volkspartei im Ringen mit Rom ein glücklicher Zug sein könne.

**Zaffi:** Man war sich also einig um 1972.

**Pan:** Bezüglich der Paketlösung ja, aber ideologisch begann sich die sozialdemokratische Richtung gegenüber der herkömmlichen, ländlich-konservativen Einstellung abzuheben. Irgendwann begann Egmont Jenny als Sozialdemokrat mit Unterstützung Kreiskys parteipolitisch eigene Wege zu gehen, und dann gab es noch zwei oder drei weitere Einmann-Absplittierungen, die aber nie sehr bedeutend waren. Man war der Meinung, die Volkspartei hält das aus, weil Magnago die Entstehung der parteiinternen Richtung der Arbeitnehmer guthieß. Die Bevölkerung stand weitestgehend hinter der Volkspartei. Der Abschwung kam nach meiner Einschätzung gegen Ende der Ära von Landeshauptmann Luis Durnwalder, dem Nachfolger Magnagos (1989–2013; Anm. d. Red.).

**Schmidt:** Wenn jemand zum ersten Mal das Paket mit seinen Maßnahmen und den Operationskalender anschaut, sieht er eine Ansammlung technischer Bestimmungen, die aus heutiger Sicht seltsam unorganisch anmutet. Sie hatte aber eine ungeheure Wirkung. Wusste man da wirklich im Detail, was man anstrebte?

**Pan:** Benedikter mit Sicherheit, ebenso Magnago, wenn vielleicht nicht so bis ins letzte Detail wie Benedikter, der stets alles präsent hatte. Diese teilweise unsystematisch scheinende Ansammlung war ein komplexes, wohlfundiertes System.

**Schmidt:** Benedikter hatte ganz genaue Vorstellungen, was daraus entstehen würde?

**Pan:** Sonst hätte er gar nicht mitgemacht. Von seinen Vorstellungen war er nicht abzubringen. Manchmal war der Umgang mit ihm schwierig, weil er taktisch ungeschickt war. Er wollte 100 Prozent erreichen. Wenn man bei 70 war und merkte, politisch geht im Moment nichts mehr, hätte man oft nach unserem Dafürhalten abschließen und die 70 Prozent festhalten sollen, um später einen neuen Anlauf zu nehmen. Aber das war mit Benedikter nicht möglich. Er wollte immer alles. Glücklicherweise konnte Magnagos Geschick den Ausgleich schaffen.

**Schmidt:** Bei einer Tagung 2005 in Brixen zum Thema „100 Jahre Mährischer Ausgleich“ wurde deutlich, wie viel Wissen es vor dem Ersten Weltkrieg über geeignete Instrumente zum Minderheitenschutz gab. Viele solcher altösterreichischen Inhalte sind im Ersten und Zweiten Autonomiestatut für Südtirol zu finden. Woher kam das, denn die in der Nachkriegszeit führenden SVP-Politiker hatten doch keine Beziehung zu Altösterreich?

**Pan:** Indirekt schon. Magnagos Vater war Richter und Jurist gewesen; ein Trentiner, der dann nach Bozen heiratete. Es kann nicht sein, dass er als muttersprachlicher Italiener im Kronland Tirol über das österreichische Nationalitätenrecht nicht Bescheid gewusst hätte. Dann gab es den Senator Josef Raffener. Oder z. B. Paul Graf Toggenburg, einen Mitbegründer unseres Instituts, dessen Vater, Friedrich Graf Toggenburg, der letzte österreichische Innenminister vor dem Ende des Ersten Weltkriegs gewesen war, und er wiederum war der Sohn Georgs von Toggenburg, des letzten Gouverneurs von Lombardo-Venetien. Sie hatten in der altösterreichischen Nationalitätenfrage mitgewirkt. Erich Amonn war Jahrgang 1896: Diese und viele andere Zeitzeugen haben in ihrer Jugend Altösterreich und sein fortschrittliches Nationalitätenrecht noch persönlich erlebt.

## 2. Autonomie im Grundsatz

**Schmidt:** Welche Rolle spielten zivilgesellschaftliche Gruppierungen bei der Umsetzung des Pakets?

**Pan:** Da kommen wir zu Südtirols Nachkriegsära, in der allmählich ein dichtes Geflecht von Vereinen und Verbänden aller Art entstanden ist. Von direkt politischer Bedeutung war insbesondere die Phase der Sozialpartnerschaft. Die Umsetzung des Pakets wurde mit

Genugtuung wahrgenommen. Um 1975/76 kam im damaligen Südtiroler Wirtschafts- und Sozialinstitut<sup>3</sup> unter Obmann Wilfried Wörndle – er repräsentierte die Arbeitnehmerseite; in der Führung des Instituts wechselte sich die Arbeitgeberseite alternierend mit der Arbeitnehmerseite ab – die Überlegung auf: Wenn jetzt durch den größeren finanziellen Spielraum in der Autonomie, den wir haben, die Wirtschaft einen Aufschwung erlebt und mehr Wohlstand erzielt wird, dann müssen die Arbeitnehmer auch mehr vom Kuchen bekommen und mehr als bisher an der Mitsprache beteiligt werden. Die Arbeitnehmer wollen zumindest mit den Arbeitgebern darüber reden können. Aus dieser Anregung heraus entwickelte sich dann die Sozialpartnerkommission. Magnago und Benedikter waren sich einig: Das Institut soll diesen Vorschlag entwickeln und die partnerschaftliche Interessenabstimmung zwischen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite übernehmen, um der Politik diese Aufgabe abzunehmen. Die Vertreter der Wirtschaft, bestehend aus Industrie, Handwerk, Handel und Fremdenverkehr, der Arbeitnehmerschaft und der Umweltschutzverbände kamen so an einen Tisch, an dem später auch die Landesentwicklungsprogramme und der Landesgesundheitsplan von den Sozialpartnern debattiert und einvernehmlich zustande gekommen sind. Die Sozialpartner vertraten in den Verhandlungen jeweils ihre spezifischen Interessen und rangen um Kompromisse, zumeist erfolgreich mit einvernehmlichem Ergebnis. Es entwickelte sich damit eine konstruktive Zusammenarbeit mit der Politik, die sich, solcherart entlastet, mehr mit den nicht organisierten Interessen befassen konnte.

**Zaffi:** War dabei die CDU eine Inspiration für die SVP?

**Pan:** Damals – 1960 – kamen aus wissenschaftlichen, der CDU/CSU nahestehenden Kreisen maßgebliche geistige Anregungen. Die erste Tagung des Instituts drehte sich um „Südtirol und die soziale Marktwirtschaft als Ordnungsvorstellung“. Das war die große Neuheit dieser Zeit. Bischof Joseph Gargitter meinte: Was nützt es, allein auf die politische Karte mit Rom zu setzen, wenn die Leute Südtirol verlassen, weil sie wirtschaftlich hier keine Chance auf Existenz haben, und die Volkspartei vielleicht in zehn Jahren in ihrem Bemühen um den Schutz unserer Volksgruppe erfolgreich sein sollte, aber die Leute nicht mehr da sind? Wir müssen zusehen, etwas für die Wirtschaft zu tun, hieß es. Deshalb wurde unser Institut gegründet, gemeinsam von Vertretern der Verbände „Arbeitskreis Christlicher Unternehmer Südtirols“ und „Katholischer Verband der Werktätigen“.

**Zaffi:** Es stand also katholisches Gedankengut dahinter?

**Pan:** Der Gegensatz war christliche Welt oder Sowjetimperialismus.

**Zaffi:** War der Gegensatz maßgeblich auch bei der Gründung des Südtiroler Wirtschafts- und Sozialinstituts?

---

<sup>3</sup> Das heutige Südtiroler Volksgruppeninstitut (SVI) wurde 1960 unter dem Namen Südtiroler Wirtschafts- und Sozialinstitut gegründet und 1996 umbenannt, als Folge einer nach der Wende in Europa zeitbedingten Kurskorrektur der Zielsetzungen.

**Pan:** Ja, denn Südtirol hatte damals eine Abwanderung bereits um die 10%! Die großen Filialbetriebe der italienischen Industriekonzerne in Bozen nahmen keine deutschen Arbeiter auf, und die schubweise zunehmende Mechanisierung in der noch rückständigen Landwirtschaft setzte viele ungelernete Arbeitsplätze frei. Diese Leute fanden im Land keine Arbeit und gingen nach Österreich, nach Deutschland, in die Schweiz, aber auch nach Italien. Der andere Grund war politischer Natur: Die Bedrohung durch den Kommunismus. Da kam aus Deutschland der Hinweis auf einen dritten Weg zwischen Kapitalismus und Kommunismus: Die soziale Marktwirtschaft, vereinbar mit der Katholischen Soziallehre. Magnago und die Volkspartei haben sich an diese Richtung gehalten. Das lief über die Kirche. Bischof Gargitter und Generalvikar Johannes Untergasser hatten Kontakte mit kirchlichen Kreisen in Bonn und Bad Godesberg, diese wiederum mit Regierungskreisen der BRD und diese haben uns in diese Richtung gewiesen.

**Zaffi:** Man kann sagen, dass die Politik damals von der Wissenschaft flankiert worden ist. Das Institut hat viel technische Arbeit geleistet und Daten gesammelt, aber nach welchem Muster, mit welchen Richtlinien?

**Pan:** Da waren wir in Südtirol blank. In der Nachkriegszeit gab es praktisch kaum mehr aktuelle Fachliteratur. Erst Ende der 1950er Jahr sind zwei Werke über die Bevölkerung und Wirtschaft Südtirols erschienen, eines in Österreich von Adolf Leidlmair 1958 und eines in Deutschland von Herbert Fiebiger 1959. Ich selbst hatte eine Dissertation geschrieben über Südtirols Wirtschafts- und Sozialstruktur von 1910 bis 1961. Es gab fast kein oder nur spärliches Material. Ich kam vom Studium in der Schweiz nach Bozen, als das Institut gerade gegründet worden und im Begriff war, mit einer großangelegten Wirtschaftstagung erstmals an die Öffentlichkeit zu treten. Bei ihrer Vorbereitung habe ich mitgewirkt. Bei der Tagung 1960 waren auch anwesend der Vorstand des Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts der Universität Innsbruck und spätere Rektor, Prof. Ferdinand Ulmer, und andere wissenschaftliche Kapazitäten aus Köln, Mainz und Würzburg. Nach der Tagung wurde ich Mitarbeiter einer Marktforschungsgesellschaft in Zürich. In Bozen aber ging ein Jahr lang nichts mehr weiter, weil es an einer entsprechenden Leitung fehlte. Im Spätherbst 1961 trug man mir die Leitung an und ich sagte zu, auch wenn ich gehaltsmäßig erheblich zurückstecken musste. Als ich in Bozen ins Institut kam, lagen die zwei erwähnten Bücher auf dem Schreibtisch und die für die Veröffentlichung noch zu bearbeitenden Ergebnisse der Tagung von 1960. Sonst gab es nichts. Im Haus nebenan war das Statistikamt der Handelskammer. Ich wollte dort die Ergebnisse der Volkszählung 1951 erfahren. Der Mitarbeiter fragte: Was wollen Sie wissen? Ich erwiderte: Die Einwohnerzahl der Provinz Bozen der Volkszählung vom Jahr 1951, denn von 1961 gab es sie ja noch nicht. Der italienische Beamte zog die Schublade auf, holte eine Broschüre hervor und nannte die Zahl 333.900. Kann ich diese Zahl aufgegliedert nach Gemeinden haben?, fragte ich. Dies war nicht möglich, denn die Broschüre gab er nicht aus der Hand und die Einwohnerzahl der 116 Gemeinden mir mündlich mitzuteilen war eine über sein Verständnis gehende Zumutung. So war ich plötzlich mit der örtlichen Rückständigkeit konfrontiert, denn bei der Datensammlung für meine Doktorar-

beit war ich in der Schweiz oder in Österreich stets auf freundliches Entgegenkommen gestoßen. In Bozen gab es bei den fast durchwegs nur italienischsprachigen Behörden praktisch nichts dergleichen.

**Schmidt:** Darum kam die umfangreiche Schriftenreihe des Instituts zustande?

**Pan:** Ja, und das kam so: Prof. Ulmer in Innsbruck, der mir die Zusammenarbeit angeboten hatte, sagte zu mir: Da müssen wir etwas unternehmen. Er habe zwei Studenten aus Deutschland, und die brauchten ein Thema für ihre Doktorarbeit. Die hat er mir geschickt, wir haben zusammen geeignete Themen gefunden und ich habe sie bei der Materialbeschaffung unterstützt. Das hat sich bewährt, herumgesprochen, und es kamen mehr und mehr angehende Dissertanten vor allem aus Deutschland, und so sind bis 1973 – da hat es aufgehört, weil Ferdinand Ulmer starb – 120 Arbeiten zustande gekommen. Diese oft zwei Jahre dauernde Feldforschung der Doktoranden, veröffentlicht in unserer Schriftenreihe, hat uns ein fundiertes Grundwissen über die wirtschaftliche und soziale Komplexität Südtirols beschert, auf dem wir bei der Umsetzung der zweiten Autonomie aufbauen konnten.

**Zaffi:** Hat die SVP diese Forschung genutzt?

**Pan:** Vor allem der zuständige Landesrat Benedikter selbst. Deshalb wollte er mich ja eigentlich in sein Amt übernehmen. Ihn hat alles interessiert, er hat das alles auch mitverfolgt. Ich hatte einmal als Gast beim Deutschen Industrieinstitut in Köln gesehen, wie man dort die Öffentlichkeitsarbeit betrieb. Darauf haben wir aus den laufend eingehenden Doktorarbeiten wesentliche Ergebnisse herausgefiltert, leicht verständlich und kurz zusammengefasst und einmal die Woche etwa 8 bis 10 davon als Kurzinformationen für Presse und Funk den Printmedien in Südtirol und dem deutschsprachigen Sender zugestellt, die auch relativ viele davon regelmäßig veröffentlicht haben.

**Schmidt:** „Benedikter wollte mich“, haben Sie gesagt. Was heißt das?

**Pan:** Er sah, dass das Institut liefert und produziert, und da ist ihm vorgekommen, dieser Mann könnte das auch in seinem Amt tun; er wollte mich abwerben und hinüberholen. Das wollte ich aber nicht. Ich zog eine gewisse Unabhängigkeit und Bewegungsfreiheit vor, auch wenn die Mittel des Instituts äußerst beschränkt waren, denn diese Arbeit im Institut war kreativ und innovativ und die Arbeit mit den Sozialpartnern war ebenso spannend wie lehrreich und lohnend. Mit dem Landesrat Benedikter, der jede Woche drei Tage lang zu Verhandlungen in Rom war, haben wir uns dann anders zusammengetan: Er hat uns Aufträge gegeben, wir sollten für ihn das oder jenes übernehmen, womöglich mit sozialpartnerschaftlichem Konsens. Mit diesen Aufträgen hat er uns dann teilweise das Institut finanziert. Die Sozialpartner wussten: Was hier erarbeitet wird, das wird von der Politik akzeptiert und umgesetzt. Dieser politisch partizipative Führungsstil war sehr fruchtbar. Daher wurde auch sehr darauf geachtet, dass Sozialpartnerschaft und Politik sich gegenseitig kooperativ ergänzten und die demokratische Legitimität der Politik nicht untergraben wurde. In der Sozialpartner-Kommission war man sich einig, dass die beteiligten Verbände in die Kommissi-

on keinen aktiven Politiker vom Landtagsabgeordneten aufwärts bis zum Parlamentarier in Rom als Verbandsdelegierte entsenden durften; sie konnten nur als Auskunftsperson oder zur Beratung eingeladen werden, was von Fall zu Fall einvernehmlich entschieden werden musste. Damit sollte deutlich zwischen politischen Entscheidungen und Sozialpartnerentscheidungen unterschieden werden.

**Zaffi:** Die Sozialpartnerkommission war beim Institut angesiedelt?

**Pan:** Ja, wir haben die Organisation übernommen, den neutralen Vorsitz bei den Verhandlungen geführt und die Ergebnisse protokolliert. Das hat 1978/79 konkret begonnen, als die Umsetzung der zweiten Autonomie mehr und mehr voranging. Die Vorstellungen der Mitglieder waren da noch etwas fluid. Da war zum Beispiel die Frage: Warum sind die Italiener nicht dabei? Bei der Handelskammer gab es zwar einen Wirtschafts- und Sozialbeirat, da waren Italiener und Deutsche präsent, deren parteipolitische Orientierung einerseits und deren wirtschaftliche und soziale Interessen andererseits sehr unterschiedlich, zum Teil sogar kontrovers waren, die Sprache war vorwiegend Italienisch, denn die Italiener konnten zu wenig Deutsch, sie waren vor allem städtisch orientiert, gingen auf die landesspezifischen Verhältnisse kaum ein, weil sie sie nicht oder kaum kannten, sie orientierten sich mehr an den nationalen Kontroversen in Rom als an den Bedürfnissen des autonomen Südtirols. Auf diese Weise konnte ein Interessenausgleich zwischen Sprachgruppen, Wirtschafts- und Sozialverbänden nicht zustande kommen. Diese Erfahrung lehrte, dass der Interessenausgleich nach Sprachgruppen entflochten und zunächst in beiden Sprachgruppen intern vorzunehmen war, um anschließend miteinander abgestimmt werden zu können. Deshalb haben wir die Sozialpartnerkommission erst einmal nur auf deutscher Seite organisiert, und dies offenbar mit Erfolg. Für die italienische Sprachgruppe waren wir nicht zuständig, wir hätten es auch als unangebrachte Einmischung in ihre internen Angelegenheiten empfunden, so wie wir ihre Einmischung in unsere deutschsprachigen Verhältnisse strikt abgelehnt hätten.

**Zaffi:** Die Italiener waren also unbeteiligt an der Sache.

**Pan:** Zunächst ja. Anfang der Neunziger Jahre ist dann aber Alcide Berloff<sup>4</sup> – er war ein Mitstreiter Magnagos – zu mir ins Institut gekommen. Er hatte unseren Entwurf für Minderheitenrechte in Europa gelesen. Er fragte, können wir bei den Sozialpartnern nicht auch die italienische Sprachgruppe beteiligen? Ich sagte: Selbstverständlich, aber die italienischen Arbeitgeber und die italienisch geführten Gewerkschaftsfilialen in Südtirol müssten zunächst unter sich einen Interessenausgleich suchen. Dann laden wir die Spitzen dieser Organisationen ein zu einem Treffen mit unserer Sozialpartnerkommission, um über die Themen zu sprechen, die sie selbst vorschlugen. Das geschah und funktionierte ungefähr ein Jahr lang sogar sehr gut, ohne nennenswerte Probleme. Die Italiener wussten, was sie wollten, ebenso wie die Deutschen, und für die Italiener ging oft gut, was die Deutschen

<sup>4</sup> Alcide Berloff (1922–2011) war Kammerabgeordneter für die Democrazia Cristiana (1953–1968; 1972–1976) im Bozner Wahlkreis. Er wirkte maßgeblich mit bei den Verhandlungen um das Zweite Autonomiestatut.

wollten, und umgekehrt. Wenn nicht, dann hat man verhandelt und sich geeinigt. Endlich kam man auch partnerschaftlich mit den Sprachgruppen wirtschaftlich und sozial voran.

**Schmidt:** Wann wurde dieses Experiment eingestellt?

**Pan:** Mit der Regierung Durnwalder kam dann ein anderer Führungsstil auf, die Verbändevertreter konnten mit ihm einzeln und direkt verhandeln. Der Hoteliers- und Gastwirteverband ist als erster weggebrochen, dann der Industriellenverband, dem das lieber war, als in der Sozialpartnerkommission mit den Gewerkschaften Kompromisse schließen zu müssen, und dann ist die Sozialpartnerschaft auseinandergefallen.

**Schmidt:** Wenn Sie zurückschauen in die Zeit des Inkrafttretens des Zweiten Autonomiestatuts: Wie wurde die neue Autonomie in der italienischen Bevölkerung wahrgenommen?

**Pan:** Die politische Elite der Südtirol-Italiener ist mehrheitlich auf eine positive Linie eingeschwenkt, samt ihrer maßgeblichen Tageszeitung „Alto Adige“. Unsere Medien, vor allem die Tageszeitung „Dolomiten“, haben sehr positiv über Landesentwicklungsvorschläge und Sozialpartnerthemen berichtet. 1979/80 haben wir gesehen: Dieser überbordende Expansionismus der Wirtschaft ist gefährlich, man muss das Wachstum qualitativ, nicht quantitativ gestalten und die Umwelt miteinbeziehen. Das war für viele Wirtschaftskapitäne unerhört. Besonders die Bosse der Filialen der Mailänder Großindustrie in Südtirol waren damit nicht einverstanden. Die Tageszeitung „Dolomiten“ hat uns aber gestützt. Das hat Furore gemacht. Wir haben das erste Landesentwicklungsprogramm 1980 durch den Landtag gebracht, das war damals eine unglaubliche Sache, die sogar von der „Times“ in London registriert wurde. Doch dann setzte die Kritik von italienischer Seite ein: Da seien nur Deutsche und die Universität Innsbruck am Werk.

**Zaffi:** Dieser Ansatz war also volkstumpspolitisch bedingt.

**Pan:** Sicher, aber nicht nur. Aber blicken wir zurück in die 1960er Jahre. Damals gab es zunehmende Abwanderung unter der angestammten Bevölkerung, das Wort vom „Todesmarsch der Südtiroler“ bzw. der sterbenden Minderheit ging um. Es gab keine Arbeitsplätze. Man wollte Filialen deutscher Industrien nach Südtirol bringen. Einige kamen und blieben, andere entpuppten sich als sog. Rucksackbetriebe, die nach Auslaufen der Förderung und der zehnjährigen Steuerbefreiung ihre Maschinen wieder einpackten und verschwanden. Dann gab es die große Auseinandersetzung um die Ansiedlung der Reifenfirma Continental, die in Brixen ein Werk mit 2.000 Arbeitsplätzen errichten wollte, was für die örtlichen Gegebenheiten ziemlich überdimensioniert gewesen wäre. Zwischen italienischer und deutscher Politik bestand ein Gegensatz: Die SVP war bemüht, die Existenzbedingungen der ansässigen Bevölkerung zu verbessern, Strom, Wasser und Infrastrukturen in die ländliche Peripherie und Berggebiete zu bringen und kleinräumig gewerbliche Arbeitsplätze zu schaffen. Dagegen war die italienisch dominierte Handelskammer der Auffassung, die Ansiedlung von Kleinindustrie in den Tälern sei unzureichend. Ein in Mailand in Auftrag gegebenes Industrialisierungskonzept enthielt den Vorschlag, vor allem das Etschtal zu industrialisieren.

Die Bauern könnten von ihren Höfen und Bergen herunterkommen und in diesen neuen Industriebetrieben arbeiten. Man wusste halt nicht, dass bei der Entsiedelung der Berggebiete und nach der Auflassung der Höfe die Erosion beginnt, die Mure kommt und dann die Lawine! Es gab einen Aufschrei in Kreisen der Volkspartei, das erklärt hinreichend den ethnopolitischen Hintergrund.

**Zaffi:** Echte Volksgruppenpolitik!

**Pan:** In der Tat. Man wollte der Bevölkerung Arbeit bringen, sonst wandert sie ab, nach Italien oder ins deutschsprachige Ausland, und längerfristig gäbe es die Sprachgruppe nicht mehr.

**Zaffi:** Die Ansiedlung der Continental in Brixen wäre auch ein Problem gewesen, nur in umgekehrter Richtung?

**Pan:** Ja, das war einfach überdimensioniert. 2.000 Arbeitsplätze – die Leute gab es gar nicht. Man hätte die Arbeiter aus Italien holen müssen und hätte damit die ungewollte Zuwanderung aus dem Süden gefördert. Das wollte man nicht. Benedikter, zuständig für Raumordnung, schlug vor, anstatt in jedem Dorf Industrie anzusiedeln, in jedem der sieben Bezirke Südtirols einen industriellen Schwerpunkt zu schaffen, und daneben sollte es übergemeindlich einige kleinere Gewerbebezonen geben. Das ist typisch für Benediktlers praxisnahe und umweltschonende Raumordnung: Als Richtmaß für die Ausweisung dieser gemeindlichen Gewerbegebiete galt räumlich eine Wegstrecke, die mit öffentlichen Verkehrsmitteln in bis zu einer halben Stunde einfacher Weg zu bewältigen war; sie sollte grundsätzlich beachtet werden, um Tagespendlern den Zugang zu ermöglichen. Wir wollten aus familiärer Rücksicht keine Wochenpendler schaffen.

**Zaffi:** Diese Art der Raumplanung ist in Südtirol entstanden?

**Pan:** Ja, wir hatten keine Vorbilder. Wir wollten nicht, dass die Leute in die Schweiz oder anderswohin abwandern oder im Lande wochenlang von zuhause weg sind, am Wochenende zurückkommen und ihre Familien vernachlässigen.

**Zaffi:** Gab es keine ähnlichen Situationen in Schweizer Kantonen?

**Pan:** Nein, aber Mitte der 1960er Jahre wurden wir in der Schweiz anderweitig fündig. Der damalige Direktor des Bauernbunds und spätere Landesrat für Landwirtschaft Heino Steger sagte zu mir: „Du hast in der Schweiz studiert. Könnten wir uns nicht einmal in der Schweiz umsehen, welche Erfahrungen sie dort gemacht haben?“ Wir sind in die Schweiz gefahren, haben Beratungsgespräche geführt, Lokalausweise vorgenommen und die Erkenntnis mitgenommen: Die Schweiz ist unheimlich zersiedelt! Weiter: Die Schweiz hat ein Defizit an eigenen Arbeitskräften, ist deshalb mit sog. Gastarbeitern überlaufen. Nun hatte Südtirol zu wenige Arbeitsplätze, wir brauchten mehr, aber wie sollten wir die Entwicklung steuern, ohne das Land wie in der Schweiz mit einem Übermaß an auswärtigen Arbeitskräften zu entfremden? In der Landwirtschaft Südtirols waren damals noch 30%



der Erwerbstätigen beschäftigt, jährlich wurden viele davon freigesetzt, aber es gab viel zu wenig Arbeitsplätze in Industrie und Handwerk, um sie aufzufangen. Die Schweizer sagten uns: „Ihr müsst rechnen, dass pro Arbeitsplatz im Sekundärsektor automatisch eineinhalb bis zwei Arbeitsplätze im Tertiärsektor entstehen“. Das war völlig neu für uns, und die Erklärung, dass Industrialisierung zu höherem Prokopfeinkommen führt und damit die Nachfrage und Beschäftigung im Dienstleistungssektor potenziert, war plausibel. Aber wie sollten wir die Zersiedelung vermeiden? In der Schweiz, wo die Gemeinde als Urzelle der direkten Demokratie politisch eine besondere Bedeutung hat, war es offenbar schwierig und auf kommunaler Ebene nicht möglich gewesen, der überbordenden räumlichen Zersiedelung Einhalt zu gebieten. Man sagte uns: Passt auf, dass in der Raumordnung wichtige Entscheidungen eine Ebene höher getroffen werden als in der Gemeinde, denn die Bürgermeister sind wegen der unmittelbaren Nähe zu den Wählern nicht unabhängig genug, selbst unmäßigen Herausforderungen widerstehen zu können. Das haben wir dort gelernt.

**Zaffi:** Wie wurden die Ergebnisse dieser Studienreise in Südtirol aufgenommen?

**Pan:** Benedikter war nicht mitgefahren, aber als wir zurück waren, haben wir mit ihm geredet, und so haben wir uns zusammengerauft. Benedikter hatte zuvor seine Raumordnungsprojekte nie bis zur Vorlagereife für den Landtag gebracht. Sie wurden vorher schon kritisch zerpfückt und versenkt. Dank unserer Zusammenarbeit sind wir dann mit unseren sozialpartnerschaftlichen Vorlagen, die von der Landesregierung akzeptiert wurden, auch durch den Landtag gekommen. Denn Magnago hat nur Vorlagen akzeptiert, bei denen er Chancen hatte, sie im Landtag auch durchzubringen.

**Schmidt:** Wie war denn 1972 die Sicht der italienischen Bevölkerung auf das Statut?

**Pan:** Ich kann es nur indirekt sagen, gestützt auf das, was der „Alto Adige“ schrieb, die maßgebliche Tageszeitung der italienischen Sprachgruppe. Bis etwa 1974 oder 1975 gab es in Italien eine positive Berichterstattung über die Südtirolautonomie, auch in Südtirol wurde die Berichterstattung italienischer Medien allmählich objektiver, sachbezogener und konstruktiver. Da kam ein konstruktives Verhältnis zustande. Das war für mich auch neu. Vorher hatten wir zum Beispiel in der Sozialpartnerkommission mit den italienischen Gewerkschaften zu tun gehabt, die immer nur diskutieren wollten, was in Rom passiert, und kaum Interesse an Südtiroler Fragen hatten.

**Zaffi:** Und was passierte dann?

**Pan:** In der zweiten Hälfte der 1970er Jahre drehte sich die mediale Berichterstattung, das Südtirolbild in den Printmedien Italiens wurde zusehends negativ. Darauf reagierte die SVP mit der Frage: Wie ist diesem Umschwung zu begegnen? Unser Institut wurde konsultiert. Institutspräsident Mario Ravanelli – er gehörte zur Führungsspitze des renommierten Technologieunternehmens Durst AG in Brixen – kontaktierte drei große Werbeagenturen in Mailand, Frankfurt und Wien mit der Frage: Welches Konzept für die Präsentation eines neuen Produkts bei einem Etat von 100 Millionen Lire würden sie uns empfehlen?

Die Agenturen wussten nicht, um was genau es ging. Die drei Konzeptvorschläge waren jedoch strukturell sehr ähnlich: „Wir würden ein Informationsset produzieren, in dem die wesentliche Grundinformation in mehrere kleine Teile von maximal einer bis anderthalb Seiten zerlegt und journalistisch aufbereitet sind, und diesen Satz bei der Präsentation des Produkts den Medien übergeben, um Fehlermöglichkeiten bei der Berichterstattung zu reduzieren. Außerdem würden wir ein Monitoring durchführen, um festzustellen, inwiefern in der Berichterstattung der Medien krasse Abweichungen von der Wirklichkeit festzustellen sind. Bei diesen ist anzusetzen mittels Einladung zu Dokumentationsveranstaltungen, bei welchen die entsprechende Information dokumentarisch nachprüfbar vorzulegen ist. Diese Hinweise haben wir uns zu Nutze gemacht und den Arbeitskreis „Bozner Begegnungen/Bolzano Incontri“ gegründet, der sich aus einem Dutzend erfahrener Journalisten der deutschen und italienischen Sprachgruppe zusammensetzte und beim Institut angesiedelt war. Obwohl sie unterschiedliche Meinungen vertraten, waren sie sich in der Verbreitung eines der Wirklichkeit entsprechenden Südtirolbildes einig und bereit, daran ehrenamtlich mitzuwirken, worauf sie unverzüglich ans Werk gingen und bald schon die ersten Erfolge einheimen konnten.

**Schmidt:** Wie ging es dann weiter?

**Pan:** Wir haben solche Veranstaltungen etwa ein bis zwei Mal pro Jahr angeboten, und zwar jeweils getrennt in italienischer Sprache für die italienische Inlandpresse und in deutscher Sprache für die in Rom akkreditierte Auslandspresse. Um renommierte Journalisten zur Teilnahme zu gewinnen, mussten diese Informationsveranstaltungen attraktiv sein. So war beispielsweise die jährliche Landesversammlung der Südtiroler Volkspartei in Meran für die Medien eine Attraktion, weil sie stets unter Ausschluss der Presse stattfand und die Journalisten daher zu berichten pflegten, was sie von einzelnen Teilnehmern so aufschnappen konnten, unabhängig davon, ob es zutraf oder auch nicht, denn sie konnten es ja nicht nachprüfen. Deshalb haben wir den SVP-Obmann Magnago überzeugt, erstmals die Presse zuzulassen und für die italienischen Journalisten eine Simultanübersetzung einzurichten. Wenn die Journalisten anschließend noch mehr wissen wollten, dann konnten sie beim Institut oder bei den Mitgliedern des Arbeitskreises nachfragen und es wurden ihnen die Kontakte zu fachlich versierten Auskunftspersonen vermittelt. Gewöhnlich waren bei solchen Veranstaltungen eineinhalb Dutzend der wichtigsten Printmedien Italiens oder ebenso viele akkreditierte Journalisten der Auslandspresse vertreten. Vom „Gazzettino“ in Venedig war ein Redakteur dabei, der uns später angerufen und erzählt hat, was ihm noch nie so passiert war: Auf seinen Bericht über Südtirol hin habe ihn sein Chefredakteur zu sich gerufen und ihm gesagt, dass der „Gazzettino“ noch nie so viele böse Leserbriefe bekommen habe wie jetzt. „Haben Sie falsch geschrieben, oder sind wir bisher falsch gelegen?“, habe der Chefredakteur ihn gefragt. „Lesen Sie die anderen Zeitungen“, habe er geantwortet, „sie haben das gleiche gesehen wie ich.“ Darauf habe der Chefredakteur erwidert: „Also haben wir etwas wiedergutzumachen.“

**Schmidt:** Wie lange wurden die „Bozner Begegnungen“ veranstaltet?

**Pan:** Begonnen haben wir Ende der 1970er Jahre und aufgehört Anfang der 1990er Jahre; danach sollte das inzwischen auf- und ausgebaute Landespresseamt diese Aufgabe übernehmen.

**Schmidt:** Die Ladiner wurden im Zweiten Autonomiestatut in einigen Bereichen nicht ausreichend berücksichtigt. Waren sie vor 1972 eine Komponente der SVP, die sich nicht zu Wort gemeldet hat?

**Pan:** Sie waren von Anfang an in der Volkspartei integriert. Sie wollten dasselbe wie die Deutschen, keine Frage. Dann kam das Paket, und es stellte sich heraus, dass sich bei den Deutschen gewisse Dinge weiterentwickelt und verbessert haben, ihre eigene Situation aber nicht. Denn neben der Schnittmenge an minderheitlichen Problemen, die sie mit der deutschen Volksgruppe teilen, haben die Ladiner als sehr kleine Minderheit mit dem Bevölkerungsanteil von vier Prozent und einer zwar zweitausend Jahre alten Sprache, die jedoch in Südtirol in zwei miteinander eng verwandten Talschaftsvarianten gesprochen, geschrieben und gelehrt wird, in standardisierter Form aber politisch noch nicht anerkannt ist, viele spezifische Probleme, welche die deutsche Volksgruppe weder hat noch kennt, weshalb sich die Volkspartei auch nicht mehr darum gekümmert hat.

**Zaffi:** Deutsche und ladinische Interessen sind nie kollidiert?

**Pan:** Nein. Die Ladiner haben aber auch kaum besondere Forderungen gestellt und wenn doch, so innerhalb der Volkspartei mit wenig Nachdruck. Dies blieb so, bis Carlo Willeit<sup>5</sup> kurz vor der Jahrtausendwende in den Landtag gewählt wurde. Die SVP-Ladiner brachten nichts durch, sie waren zu schwach. Nicht weil die Volkspartei gegen ladinische Bedürfnisse gewesen wäre: Von ihnen selbst kam wenig, in dem sie sich selbst einig gewesen wären. Dass Willeit in den Landtag kam und die Vertretung der Ladiner für sich beanspruchte, war für Landeshauptmann Durnwalder inakzeptabel. Er hat daraufhin die Lia di Comuns Ladins – das Komitee der ladinischen Bürgermeister – ins Leben gerufen. Das war mehr ein formaler als in der Sache für die Ladiner ergiebiger Akt, doch könnte dieses formal noch existierende Instrument revitalisiert und für wichtige ladinische Anliegen politisch genutzt werden. Voraussetzung dafür wäre jedoch, dass die ladinischen Bürgermeister, die zusammen dieses Instrument verkörpern, wissen, was sie alle gemeinsam wollen, und wenn sie in einem solchen Fall zum amtierenden Landeshauptmann, derzeit Arno Kompatscher, gingen und darum nachsuchten, könnte ich mir nicht vorstellen, dass es nicht akzeptiert würde.

### 3. Dynamische Autonomie, Proporz und Zweisprachigkeit

**Schmidt:** Heute weiß man, die Autonomie ist als Prozess anzusehen, nicht als abgeschlossener Akt, weil die Autonomie immer wieder an sich ändernde Rahmenbedingungen angepasst werden muss. Ahnte man das damals schon?

<sup>5</sup> Carlo Willeit (1942–2021) wurde 1993 und 1998 auf der Liste der Ladins in den Südtiroler Landtag gewählt.

**Pan:** Ursprünglich nahm man es als *Fait accompli*: Das Paket war beschlossen und umzusetzen. Die ersten Erfahrungen zeigten, dass in der Sechserkommission die Verabschiedung der Durchführungsbestimmungen länger als angenommen dauerte, weil Kompromisse zu suchen waren. Im Operationskalender waren nur ein paar Jahre veranschlagt für die Umsetzung der Paketmaßnahmen. Man hat bald gemerkt, dass das unrealistisch ist. Doch wusste man, dass der Konflikt immer wieder von vorne anfängt, wenn man in diesen Fragen Mehrheitsentscheidungen zulässt. Daraus folgte, dass die Umsetzung wesentlich länger dauern wird als ursprünglich angenommen. Dass das Ganze einmal abzuschließen ist, stand fest. Das Misstrauen in der SVP gegenüber Italien war aber seinerzeit noch so groß, dass es keinen Vertrauensvorschuss geben konnte. Mit knapper Mehrheit hatten die Paketbefürworter gewonnen und Peter Brugger, der damals an der Spitze der Paketgegner stand, hatte damals die Größe gehabt zu sagen, Magnago hat gewonnen, wir machen jetzt gemeinsam weiter. Das hieß nicht, dass plötzlich Vertrauen zu Italien hergestellt gewesen wäre. Als nach zwei Jahrzehnten die sogenannte Streitbeilegungserklärung abgegeben werden sollte, war noch nicht alles erledigt, aber weil Österreich Mitglied der EU werden wollte und Italien seine Zustimmung dazu verzögerte, bis der Streit beider vor der UNO beigelegt war, wurde Druck gemacht. Da kam die Überlegung auf und es gab auch die Zusage Italiens, dass die noch offenen Punkte ja auch nach der Streitbeilegungserklärung noch erledigt werden könnten. Was dann tatsächlich auch geschah. So hat sich der Gedanke von der sogenannten dynamischen Autonomie entwickelt und verfestigt.

**Zaffi:** Wenn schon die Führung der SVP keine klare Vorstellung hatte, wie es weitergehen sollte nach der Streitbeilegungserklärung, umso weniger hatte der italienische Staat eine Ahnung davon. Hat sich Rom Ihrer Meinung nach auf ein Verlangen der Südtiroler eingelassen, oder hatte es eine eigene Strategie?

**Pan:** Die Regierungen wechselten ja fast jährlich, so dass es längerfristige Perspektiven von Seiten der Regierungen nicht geben konnte. Man hat sich auf den Augenblick konzentriert und beobachtet. Aber es gab ja nicht nur die Regierung in Italien, da war ja auch die Öffentlichkeit. Man sollte nicht übersehen, dass am Anfang, als alles positiv anlief, sich langsam Vertrauen gebildet und das Misstrauen gelegt hatte. Die italienischen Medien waren euphorisch. Das war so bis zur zweiten Hälfte der 1970er Jahre, als die ersten Durchführungsbestimmungen verabschiedet wurden, und das war ein enormer Fortschritt gegenüber den 1950er und 1960er Jahren. Auch für die italienische Regierung war das ein fortschrittliches Signal, und die Medien haben sehr positiv darauf reagiert. Gegen Ende der 1970er Jahre begann sich die Entwicklung zu drehen und die Berichterstattung wurde zusehends negativer. Der Grund: Mit jeder Durchführungsbestimmung und jeder neuen Kompetenz mussten auch die für deren Durchführung erforderlichen Mittel in den Landeshaushalt Südtirols eingehen, der dadurch laufend anwuchs. Das musste ja so sein. An die Provinzen und Regionen mit Normalstatut, die nur wenige eigene Zuständigkeiten wahrzunehmen hatten, erfolgte damals der Finanztransfer vom Staat an die Regionen mit Normalstatut anhand der Pro-Kopf-Quote mal Zahl der Einwohner. Die Differenz der Pro-Kopf-Quote dieser

Provinzen mit Normalstatut zu jener von Südtirol wurde daher von Jahr zu Jahr größer, was viele Regionalpolitiker Italiens zunehmend irritierte. Da fingen dann einige Journalisten an, diese angebliche Privilegierung zu geißeln. Sie hatten kein Wissen über die großen Unterschiede und warum sie immer größer wurden. Da war es geboten einzugreifen, und daher haben wir damals, wie ich schon gesagt habe, den Arbeitskreis „Bolzano incontri/Bozner Begegnungen“ in unserem Institut gegründet, um dem gegenzusteuern.

**Schmidt:** Mit dem Autonomiekonvent wurde vor fünf Jahren der Versuch gemacht, unter breiter Einbindung der Bevölkerung und der zivilgesellschaftlichen Organisationen herauszufinden, welche Bedürfnisse die Bürger und Sprachgruppen haben und in welche Richtung die Autonomie gehen sollte. Der Erfolg des Konvents wird kontrovers beurteilt. Könnten solche Instrumente aber grundsätzlich sinnvoll sein?

**Pan:** In dieser Form wohl nicht. Da haben Leute mitgeredet, die von dem ganzen Komplex viel zu wenig Ahnung hatten. Allein wenn man heute begänne, ein Verfassungsgesetz zu ändern für Südtirol, wäre bei den relativ unsicheren Verhältnissen im italienischen Parlament das politische Risiko für die Autonomie viel zu groß. Man ist gut beraten, nur Dinge anzugehen, die keine Verfassungsänderung benötigen. Das bedeutet, man muss anderswo ansetzen, dort, wo man die Verfassung nicht antastet. Vielleicht kann sich das zu einem späteren Zeitpunkt einmal ändern, falls Italien politisch stabiler und die Regierungen langlebiger werden. Momentan hat das keinen Sinn.

**Zaffi:** Kann man die Behauptung wagen, dass in den 1960er Jahren die Verhandlungen um die Reform des Autonomiestatuts auf undemokratische Weise vor sich gegangen sind? Hinter den Kulissen, ohne öffentliche Debatte?

**Pan:** Nein, denn solche Verhandlungen wurden zwar aus einleuchtenden Gründen direkt und unter Ausschluss der Öffentlichkeit geführt, doch von Politikern, die nach rechtsstaatlich-demokratischen Regeln in ihr Amt gewählt worden waren oder von Verwaltern, die von demokratisch legitimierten Politikern beauftragt oder kontrolliert wurden.

**Zaffi:** Das ist auch so passiert. Das Paket und das Zweite Autonomiestatut sind zustande gekommen unter Mitwirkung ganz weniger Leute. Die breite Öffentlichkeit wusste – bevor das Produkt fertig war – davon nichts.

**Pan:** Anders wäre es auch nicht möglich gewesen. Es ging um Details, die nur die Experten kennen und sich selbst manchmal darüber uneins sind. Das Ergebnis ist allerdings nach demokratischen Regeln abzusegnen. Darum hat der Konvent von 2016 außer Luftschlössern wenig gebracht.

**Schmidt:** Die Südtirol-Autonomie basiert darauf, dass man die Gruppenidentität der drei Sprachgruppen – vor allem natürlich jene der deutschen und ladinischen Sprachgruppe – schützen und fördern will. Das ist das Ziel. In letzter Zeit ist es Mode geworden, die Entwicklung der Autonomie hin zu einer Territorialautonomie zu propagieren. Was halten Sie davon?

**Pan:** Unsere Autonomie besteht aus einem Mix von Autonomietypen. Primär ist es eine Territorialautonomie, weil sie an das Territorium gebunden ist. Diese Territorialautonomie, begrenzt auf die Provinz Bozen – Südtirol, enthält sodann Elemente der Kulturautonomie, die Sprachgruppen betreffend, den Proporz, die muttersprachlichen Schulen, die Förderung der Sprache etc. Und diese Territorialautonomie enthält außerdem noch Elemente der Lokalautonomie betreffend die ladinischen Ortschaften, in welchen Ladinisch den beiden Amtssprachen Italienisch und Deutsch gleichgestellt ist. Wir haben also Elemente von drei Autonomietypen in unserer Autonomie, wobei jene des Typs Territorialautonomie vorherrschend sind. Die Forderung nach einer Territorialautonomie erübrigt sich somit. Wenn mit dieser Forderung jedoch eine ausschließliche Territorialautonomie gemeint wäre, ohne Anreicherung mit Elementen der Kultur- und Lokalautonomie, dann käme dies einem bedeutenden Rückschritt gleich.

**Schmidt:** Der Proporz ist einer der Pfeiler der Autonomie. Ist er noch zeitgemäß bzw. würde er einer europarechtlichen Überprüfung standhalten? Ist die Pflicht zur Zweisprachigkeit gegebenenfalls ein genügender Ersatz? Bräuchte es heutzutage andere Instrumente?

**Pan:** Es gibt die Auffassung, wonach es den Proporz nicht mehr braucht, nachdem die asymmetrische Verteilung der öffentlichen Stellen unter den Sprachgruppen allmählich so korrigiert wurde, dass man zur Normalität übergehen könnte. Es ist sicherlich vieles bereinigt worden. Aber als Grundsatz muss der Proporz erhalten bleiben, denn es könnte immer wieder einmal eine politische Situation kommen, in der solch diskriminierende Vorkommnisse wie gehabt nicht auszuschließen sind. Es wäre aber zu prüfen, ob man jetzt, wo man am gewünschten Ziel angekommen ist, den Proporz mit einer bestimmten Toleranz-Marge von z. B. plus oder minus fünf Prozent frei floaten lassen könnte, um nur einzugreifen, wenn diese Marge über- bzw. unterschritten wird. Man sollte darüber reden: Ist das machbar oder nicht? Denn da gibt es viele sachliche Besonderheiten zu berücksichtigen.

**Zaffi:** Wir haben bis jetzt den sozusagen operativen Charakter des Proporztes angesprochen. Gibt es nicht auch einen pädagogischen Aspekt in dem Sinn, dass der Proporz das Bewusstsein unter den Deutschen stärkt, dass sie eben eine Sprachgruppe bilden?

**Pan:** Ja, das schon. Es gibt aber auch noch einen anderen Effekt. Früher waren die überwiegend italienischen Beamten und die Polizeikräfte selten Einheimische und jedenfalls Rivalen bei der Besetzung begehrter Arbeitsplätze; mittlerweile hat dieser Aspekt an Bedeutung eingebüßt. Im Kollektivbewusstsein hat früher alles, was mit öffentlichem Dienst zu tun hatte, die andere Sprachgruppe privilegiert: Die Beamten und Polizisten sprachen kaum Deutsch. In Südtirol ist die Einstellung gegenüber den Italienern sehr unterschiedlich: In Bozen, wo die Kaufleute über Jahrhunderte mit Italien Handel betrieben haben, haben sie ein ganz anderes Verhältnis zu den Italienern als in den Berggebieten, wo die Deutschsprachigen oft den überwiegenden Bevölkerungsanteil bilden und sich kaum Gelegenheiten bieten, mit den wenigen dort lebenden Italienern in Berührung zu kommen. Das ist nicht einheitlich im ganzen Land.

**Schmidt:** Die Zweisprachigkeit ist heute weitgehend akzeptiert: Jeder muss die Sprache des anderen lernen und sich darin zumindest verständigen können. Südtirol hat ein Schulsystem, in dem viele Ressourcen in den Erwerb der Zweitsprache investiert werden. Trotzdem gibt es Defizite: So mancher Vinschger kann nur sehr wenig Italienisch, mancher italienischsprachige Bozner kaum Deutsch. Bräuchte es neue Instrumente?

**Pan:** Dringendst. Früher gab es in den öffentlichen Diensten – bei Post, Bahn, Telefon, Bus, Zug – fast nur Italiener, man musste Italienisch können, wenn man etwas wollte, ohne ging gar nichts, es sei denn ein verständnisloses oder provokantes „siamo in Italia“ (wir sind in Italien). Und es gab das Militär, bei dem die jungen Männer ihr Schulitalienisch praktizieren konnten. Mit dem Zweiten Autonomiestatut kam die institutionelle Zweisprachigkeit, wobei es etwa eine Generation gedauert hat, bis man die Ämter so besetzen konnte, dass die Zweisprachigkeit gewährleistet war. Gegen Ende der 1990er Jahre war die institutionelle Zweisprachigkeit weitgehend erreicht, d. h. die Bürger konnten seitdem mit Behörden, öffentlichen Diensten und bei Gericht in ihrer Muttersprache verkehren. Damit aber war ein wesentliches Motiv für das Erlernen der Zweitsprache abhandengekommen. Seitdem ist die individuelle Zweisprachigkeit im Abnehmen begriffen, denn man gebraucht die Zweitsprache viel weniger. Da hätte man beginnen müssen, sofort die individuelle Zweisprachigkeit als nächstes, höheres Ziel zu fördern.

**Schmidt:** Wie könnte man das tun?

**Pan:** Ich erinnere mich an Peter Nelde, den Leiter des Universitäts-Instituts für Mehrsprachigkeit in Brüssel, ein belgischer Flame mit niederländischer Muttersprache. Wie ich das erste Mal bei ihm war und mich mit ihm unterhalten habe über den Entwurf für eine Europäische Akademie, hat er berichtet, dass auch in Belgien die Situation sehr unterschiedlich sei. Es gibt in Flandern und in Wallonien viele einsprachige Gebiete, wo Flamen bzw. Wallonen selten bis nie die andere Sprache gebrauchen, sodann gibt es in Brüssel und einzelnen Landesteilen auch zweisprachige Gebiete, die an die Zweisprachigkeit ganz andere Anforderungen stellen, und schließlich gibt es noch das deutschsprachige Ostbelgien, wo Dreisprachigkeit angesagt ist. So macht es wenig Sinn, dass der Zweitsprachenunterricht für alle über einen Leisten geschlagen wird, denn es gibt Gegenden, wo sie viel weniger, und andere, wo sie viel mehr gebraucht wird. Deswegen müsste man das situativ dosieren.

**Schmidt:** Bei der Diskussion über die Mängel im Zweitsprachenunterricht tauchte spätestens zu dem Zeitpunkt ein großes Problem auf, als die Italiener die Forderung stellten, dass zumindest sie in ihrem Schulsystem die gemischte Schule bzw. Immersionsmodelle einführen können. Dabei wurden sie in Landesregierung und Landtag überstimmt – als eine Minderheit innerhalb der Südtirol-Autonomie. Das trug sicherlich zu dem vielzitierten „disagio“ (Unbehagen; Anm. der Red.) bei. Wie problematisch ist es, wenn eine Sprachgruppe auf diese Weise überstimmt wird, wogegen sie sich nicht wehren kann?

**Pan:** Dazu Folgendes. Wir kennen das Sprachbarometer 2003 und 2013 des Landesstatistikinstituts ASTAT. Darin wurde der Anteil jener Personen der drei Sprachgruppen erhoben,

die nicht in Südtirol geboren wurden und die bis zu ihrem sechsten Lebensjahr nicht in Südtirol gelebt haben. Zu meiner größten Überraschung waren 2003 rund 48 Prozent der italienischen Bevölkerung nicht in Südtirol geboren und hatten bis zu ihrem sechsten Lebensjahr nicht in Südtirol gelebt. Zehn Jahre später – 2013 – war die Zahl reduziert auf 39 Prozent. Für mich war das überraschend, denn ich dachte, 90 Jahre nach 1920 müssten die Italiener in Südtirol bereits der dritten Generation angehören. Aber dann stellte sich heraus, dass knapp die Hälfte der italienischen Sprachgruppe einen „Migrationshintergrund“ hatte. Das führt zu der Frage, warum die Integrationsförderung der neu aus Restitalien zugewanderten Bürger politisch noch nie zur Diskussion gestellt wurde. Abgesehen davon wäre bei einer allfälligen Einführung des Immersionsmodells in der italienischen Schule in Südtirol das Risiko der Gefährdung der Mutter- und Staatssprache Italienisch wesentlich geringer als es das Risiko für die Gefährdung der Minderheitensprache Deutsch wäre, wenn die Immersion in der deutschen Schule eingeführt würde. Außerdem wäre die Einführung des Immersionsmodells ohne Änderung des Autonomiestatuts nicht möglich.

**Zaffi:** Ihr Vorwurf, wenn es einer ist, trifft zum guten Teil auch die italienischen Politiker, welche die Italiener in Südtirol zu vertreten haben.

**Pan:** Das mag sein, aber für die italienische Sprachgruppe bin ich als Angehöriger der deutschen Sprachgruppe nicht zuständig. Wir sind gewohnt, nicht in die kulturelle Autonomie der anderen Gruppe einzugreifen. Abgesehen davon ist bezüglich Immersionsunterricht im Allgemeinen festzuhalten, dass man einen Vorlauf in einer Sprache braucht, egal in welcher. Das ist dann wie ein Kompass. Man hat einen Bezugsrahmen und kann Unterschiede feststellen. Einige meinen, wenn man alles mischt, dann funktioniert das. Doch das funktioniert eben nicht so.

**Schmidt:** Müsste man also die Italiener mehr Erfahrungen machen lassen?

**Pan:** Sicher. Aber ihre Elite müsste ihnen diese Probleme erklären, nicht wir.

**Schmidt:** Eigentlich war im Paket vorgesehen, dass nach Inkrafttreten des Autonomiestatuts und Erledigung aller Maßnahmen die Sechser- und die Zwölferkommission ihre Aufgabe erfüllt haben, und dann wird eine 137-er-Kommission eingerichtet für allfällige Dinge. Dazu kam es nie. Die beiden Kommissionen bestehen bis heute und sind erfolgreich. Das Geheimnis dürfte im Einvernehmensprinzip liegen?

**Pan:** Ja, das sehe ich auch so.

**Zaffi:** Liegt das Geheimnis nicht eher darin, dass die Kommissionen im Geheimen arbeiten, dass wir nicht wissen, was sie tun und wie sie zu gewissen Schlüssen gelangen? Auch künftige Historiker werden sich darüber den Kopf zerbrechen.

**Pan:** Das sehe ich nicht so. Schließlich tragen die Kommissionsmitglieder bzw. die Kommissionen als solche die Verantwortung für das Ergebnis, und auf dieses kommt es schließlich an. Dieses Ergebnis ist der Öffentlichkeit zu präsentieren, und dieses hat Gegenstand der



Kritik zu sein. Das finde ich auch gut so. Ich habe zehn bis 15 Jahre die Sozialpartnerkommission erlebt. Da waren die fünf Verbände vertreten, die haben ihre Vertreter geschickt, und wir haben das Ganze begleitet, die Verwaltung geführt, die Protokolle gemacht und auch den Vorsitz besorgt. Dabei habe ich etwas gelernt: die Gruppendynamik. Wehe, wenn einer mit dem Verhandlungsstand an die Öffentlichkeit geht. Unter öffentlichem Druck geht es dann darum, das Gesicht nicht zu verlieren: Wenn ich nachgeben muss, verliere ich das Gesicht. Und das darf mir gegenüber der Öffentlichkeit nicht passieren. Deswegen müssen die Verhandlungen diskret geführt werden. Der kleinste gemeinsame Nenner ist das Ergebnis. Ob das nun gut ist oder schlecht, zu kritisieren oder zu loben – wie es dazu gekommen ist, wer nachgegeben und wie viel er nachgegeben hat, können Interessierte dem Ergebnis entnehmen. Wenn Einzelheiten darüber zu früh preisgegeben werden, kann es sein, dass es kein Ergebnis gibt.

**Zaffi:** Ist das nicht eine Art Paternalismus?

**Pan:** Nein. Die Verbände schicken Leute in das Gremium, zu denen sie Vertrauen haben, und dann sehen sie ja am Ergebnis, wie es gegangen ist. Wenn das Ergebnis nicht so ist, wie sie erwarten, müssen sie halt jemand anderen schicken.

**Schmidt:** Das ist das Prinzip der Repräsentativität.

**Pan:** Ja. Der Repräsentant kann ausgetauscht werden, wenn er keinen Erfolg hat. Zwei Dinge sind wichtig: Dass zum einen nur einvernehmliche Entscheidungen getroffen werden, und dass zum anderen Verhandlungsfortschritte in der Gruppe bleiben, nicht nach außen gehen, sonst setzt der Druck von außen ein und reduziert die Freiheit, nach bestem Wissen und Gewissen zu entscheiden.

**Schmidt:** Eines der am wenigsten beachteten Instrumente im Zweiten Autonomiestatut, das am Beginn der Verhandlungen über das Paket aber eine wichtige Rolle gespielt hat, ist der Haushaltsvorbehalt, also das Vetorecht für die einzelnen Sprachgruppen. Das wurde offenbar nur ein einziges Mal in Anspruch genommen, und das nicht – wie zu erwarten wäre – von den Italienern, sondern von den Ladinern. Warum nicht?

**Pan:** Ich meine, er wurde zwei oder drei Mal in Anspruch genommen.

**Schmidt:** Warum wurde das Instrument von den Italienern nie genutzt?

**Pan:** Vermutlich, weil sie es nicht für nötig befanden. Sie waren ja immer Partner der Regierungskoalition. Offenbar hat es nie solche Übergriffe von der anderen Seite gegeben, dass man dieses Vetorecht in Anspruch nehmen wollte.

**Schmidt:** Eine Rolle könnte auch gespielt haben, dass die italienischen Parteien so zerstritten sind, dass sie sich nie darauf hätten einigen können, den Haushaltsvorbehalt in Anspruch zu nehmen?

**Pan:** Das mag zum Teil zutreffen. Als Remo Ferretti die Bozner Democrazia Cristiana anführte, hatte er das Gros der Italiener hinter sich, und er war ein starker italienischer Politiker, er bedurfte des Vetorechts nicht, um sich durchzusetzen.

## 4. Europa

**Zaffi:** Kommen wir zu Europa. Südtirol und die Europäische Union scheinen in einigen grundsätzlichen Fragen unterschiedliche Wege zu gehen. Während das große EU-Schlagwort Inklusion lautet, heißt Autonomie im Endeffekt, sich abzusondern bis zu einem gewissen Grad. Sehen Sie da weltanschauliche Unvereinbarkeiten?

**Pan:** Sofern mit grundsätzlich verschiedenen Wegen die staatsrechtlichen Unterschiede der EU-Mitgliedstaaten gemeint sind, stimme ich dem zu. Das Unionsrecht gilt jedoch in allen Mitgliedstaaten in gleicher Weise.

**Zaffi:** Manchmal ist aber das einfache Wahrnehmen von kulturellen und anderen gewissen Unterschieden in der EU unerwünscht. Südtirol zeichnet sich nun aus durch Unterscheidung – obzwar nicht Trennung – der Sprachgruppen.

**Pan:** Tatsächlich hat die 2015 plötzlich entstandene massenhafte Flüchtlingswelle von außerhalb Europas kommenden Menschen eine Migrationskrise ausgelöst, deren Bewältigung in Europa die traditionelle Minderheitenproblematik politisch zu verdrängen droht. Seitdem stehen die sog. „neuen Minderheiten“ im Vordergrund der Politik, und da zumeist zwischen „neuen Minderheiten“, die aus Menschen mit Migrationshintergrund bestehen, und den traditionell-autochthonen Minderheiten Europas, wie z. B. die deutsche oder die ladinische Volksgruppe Südtirols in Italien dies sind, zumeist nicht unterschieden wird, entstehen unzutreffende Vermischungen von zwei grundsätzlich verschiedenen Problemen, die nur teilweise Gemeinsamkeiten haben, nämlich den Anspruch auf menschenrechtliche Behandlung. Das Wissen, dass eine solche Vermischung zweier grundverschiedener Sachverhalte der Erhaltung der kulturellen Vielfalt als Reichtum Europas nicht dienlich sein kann, geht dabei unter. Die traditionellen Minderheiten, von denen es immerhin rund 360 in 38 Staaten Europas gibt mit 107 Millionen Angehörigen, leben seit Generationen in ihren angestammten Siedlungsgebieten, sind Staatsbürger, deren Sprache allerdings mit der Staatssprache nicht oder nicht mehr identisch ist, weil die Staatsgrenzen ohne ihr Zutun verschoben wurden. Sie sind meistens nur formal gleichberechtigt, aber nicht faktisch, weil sie aus sprachlich-kulturellen Gründen benachteiligt sind. Sie haben außer dem menschenrechtlichen auch den berechtigten Anspruch auf Gleichberechtigung mit dem Mehrheitsvolk, der durch besondere Maßnahmen herzustellen ist. Juristisch gesprochen nennt man dies das Gruppenrecht auf positive Diskriminierung als kompensatorischer Ausgleich für die bestehende Benachteiligung. Dass so etwas im Rahmen der Maxime Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit möglich und machbar ist, hat die Südtirolautonomie erwiesen.

**Zaffi:** Hat nicht auch die wirtschaftliche Seite etwas mit politischer Kultur zu tun? Wenn die politischen Grundsätze der Autonomie anders aussehen als die des jeweiligen Staates oder Europas, dann kann das auch die Regionalentwicklung beeinträchtigen.

**Pan:** Zentralismus kann nur Allgemeinheiten regeln, Föderalismus aber auch Besonderheiten. Beides zusammen ist nötig, um Mehrwert zu schaffen, in kultureller ebenso wie in wirtschaftlicher Hinsicht. Das hat sich nicht nur in Südtirol gezeigt, sondern in einem weiteren Drittel der über 300 Regionen Europas mittlerer Größe, die über legislative Befugnis mehr oder weniger großen Umfangs verfügen und diese für ihre Regionalentwicklung nutzen können<sup>6</sup>. Dies ist ein Zeichen fortgeschrittener politischer Kultur und widerspricht nicht den im neuen Europa seit der Wende 1989/90 allgemein gültigen Grundsätzen der Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit.

**Zaffi:** Das setzt voraus, dass Staat und EU das respektieren und zulassen.

**Pan:** Richtig. Seit der Charta von Paris für ein neues Europa der KSZE von 1990 mit Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit als oberster Maxime trifft dies bereits zu. Abgesehen davon verfügen in Europa sechs föderativ strukturierte Staaten<sup>7</sup> über Gebietskörperschaften mit regionaler Selbstverwaltungsbefugnis. Dazu kommen acht zentralisierte Nationalstaaten<sup>8</sup>, die aus Gründen des Minderheitenschutzes oder aus geografischen Gründen Regionalautonomien unterschiedlichen Ausmaßes und unter verschiedenen Bezeichnungen errichtet haben. Von diesen Staaten gehören sechs (noch) nicht oder nicht mehr der EU an. Daraus ergibt sich eindeutig, dass diese fortschrittliche Entwicklung generell in Europa möglich ist. Es gibt natürlich auch Staaten, die so klein sind, dass sie einer regionalen Gliederung nicht bedürfen, oder Staaten, deren Verfassung eine regionale Autonomie angeblich nicht gestattet, wie z. B. Frankreich oder Rumänien. Sollte dieser Einwand tatsächlich zutreffen, wäre eben eine fortschrittliche Verfassungsänderung fällig, so wie dies in Italien 2001 geschehen ist.

**Zaffi:** Mir scheint, man kann eher eine Entwicklung feststellen, wonach die EU nicht mehr bereit ist, den regionalen Spielraum, von dem Sie reden, unangetastet zu lassen.

**Pan:** Das würde ich nicht so unterschreiben. Ich meine, wenn es die Notwendigkeit gibt, diesbezüglich in der EU etwas zu ändern, dann wäre es anzugehen. Es gibt ja ein Instrument in der EU, das dafür in Frage käme, den Ausschuss der Regionen. Ihm gehören auch zahlreiche Vertreter von Regionalautonomien der Mitgliedstaaten an, darunter auch die von Südtirol, Nordtirol und dem Trentino. Wenn einige einflussreiche Leute sich der Sache annehmen würden, warum sollte es dann nicht gelingen, wo doch Regionalpolitik zu den Aufgaben der EU gehört?

<sup>6</sup> Siehe dazu Christoph Pan (2016): Minderheitenschutz und Wirtschaft. In: Pan, Christoph/Pfeil, Beate Sibylle/Videsott, Paul: Die Volksgruppen in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen, Bd. 1. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 353–355.

<sup>7</sup> Belgien, Bosnien und Herzegowina, Deutschland, Österreich, Russland und die Schweiz; ebenda.

<sup>8</sup> Dänemark, Finnland, Italien, Moldawien, Portugal, Serbien, Spanien, Vereinigtes Königreich.

**Schmidt:** Es wäre übertrieben zu sagen, die EU sei minderheitenfeindlich, aber...

**Pan:** ... sie besitzt ganz einfach keine Rechtsgrundlage für den Minderheitenschutz, denn dieser fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

**Zaffi:** Die EU-Kommission hat es neulich abgelehnt, sich mit dem *Minority Safe Pack* (MSP) der Föderalistischen Union Europäischer Nationalitäten zu beschäftigen. Es ging immerhin um fast anderthalb Millionen Unterschriften.

**Pan:** Das ist zwar ein bedeutender politischer Hinweis auf die reale Existenz der Minderheiten, aber mehr nicht. Das für die Europäische Bürgerinitiative erforderliche Verfahren ist meiner Meinung nach nicht nur sehr kompliziert, sondern mit einem auf 20 Monate anzusetzenden Mindestzeitraum auch sehr zeitaufwändig, und am Ende steht ein Ergebnis der Kommission mit rechtsunverbindlicher Wirkung.

**Zaffi:** Soll das heißen, dass das Instrument der Bürgerinitiative, so wie es im Lissaboner Vertrag verankert ist, keine praktische Bedeutung hat?

**Pan:** Sie hat jedenfalls keine unmittelbare rechtliche Wirkung und wird bezüglich Minderheitenschutz nur zur Feststellung führen, dass die Zuständigkeit dafür nicht bei der EU, sondern bei den Mitgliedsstaaten liegt, möglicherweise verbunden mit dem wohlwollenden Hinweis, dass der Inanspruchnahme von Zielen oder Maßnahmen der EU mit minderheitenfördernder oder auch -schützender Wirkung, je nach Belieben und nach Bedarf, nichts im Wege stehe.

**Schmidt:** Es gibt übrigens eine neue Europäische Bürgerinitiative mit einem ähnlichen Ziel, die von den Szeklern in Siebenbürgen ausgeht unter dem Namen „Kohäsionspolitik für die Gleichstellung der Regionen und die Erhaltung der regionalen Kulturen“.<sup>9</sup>

**Pan:** Darin sehe ich die Kurskorrektur von Seiten der Proponenten zu einem lohnenderen Ansatz, der eher mit dem Unionsrecht kompatibel ist. Es ist hier nicht von Minderheiten die Rede, für welche die EU nicht zuständig ist, sondern von Regionen, die mit der Zuständigkeit auszustatten sind, ihre besonderen Bedürfnisse wahrzunehmen, worunter auch der Minderheitenschutz fallen kann. Das ist die rechtlich mögliche Richtung, denn die Regionalpolitik ist eine wichtige Aufgabe der EU, nicht nur aus statistischen Gründen. Abgesehen davon war es seit jeher Ziel der EU, die Fördermittel möglichst zielführend und effizient einzusetzen. So ist z.B. die Förderung strukturschwacher Gebiete nicht mit der Rasenmäher-Methode kreuz und quer durch ein Land zu bewältigen, sondern nur aufgrund regionaler Differenzierung, die eine zielführende Berücksichtigung regionaler Besonderheiten ermöglicht.

**Zaffi:** Im Umgang mit der EU soll man sich also hüten, unmittelbar den Begriff Minderheiten zu benutzen?

<sup>9</sup> <https://eci.ec.europa.eu/010/public/#/disabled> (abgerufen am 21.08.2021).

**Pan:** Ja, so ist es leider, was aber nicht bedeutet, dass Minderheiten nicht dennoch aus Richtlinien oder Fördermitteln der EU einigen Nutzen ziehen können, die minderheitenschützende oder -fördernde Wirkung erzeugen. Darunter fallen im Wesentlichen das Diskriminierungsverbot, die Förderung von Sprachen und Kulturen, die Förderung von Beschäftigung und Integration sowie die Regionalpolitik. Es sind allesamt Bereiche, die für den Minderheitenschutz von Bedeutung sind. Doch ist ihre Inanspruchnahme zwecks Vorbeugung gegen Missbrauch mit erheblichem bürokratischem Aufwand verbunden, dessen Bewältigung kompetenten Beistandes bedarf.

**Zaffi:** Wie schätzen Sie die Rolle Österreichs für die Zukunft der Autonomie Südtirols ein? Man könnte den Eindruck haben, das Interesse dafür sei jenseits des Brenners im Abnehmen.

**Pan:** Die neue Regierung Österreichs vom 4. Januar 2020 hat ihre Bereitschaft erklärt, die Forschung zur Südtirolautonomie als Leitmodell für Regionalentwicklung und Minderheitenschutz in gemeinsamer Verantwortung mit Italien zu fördern. Es ist das erste Mal, dass eine solche Absicht in ein österreichisches Regierungsprogramm aufgenommen und bekundet wurde. Dies spricht nicht für ein Abnehmen des österreichischen Interesses an Südtirol.

**Zaffi:** Europaregion Tirol: ist sie überhaupt lebensfähig? Manchmal möchte man es bezweifeln. Was halten Sie davon?

**Pan:** Ursprünglich gab es vielversprechende Ansätze. Ich stelle aber die Frage: Wer verbietet es, dass die Nordtiroler und die Südtiroler Landesregierung einmal im Monat eine gemeinsame Sitzung abhalten? Das Trentino würde dazugehören, aber da haben wir das Sprachproblem. Wenn wir vom Kleineren zum Größeren gehen, könnte man mit Nordtirol und Südtirol beginnen. Das verbietet niemand. Man könnte einwenden: Was bringt das, wenn sie gemeinsame Beschlüsse treffen, es gibt ja unterschiedliche nationale Gesetzgebungen? Darauf antworte ich: Wir sind intelligent genug, um gemeinsame Anliegen in Nordtirol nach österreichischem Recht und in Südtirol nach italienischem Recht umzusetzen. Es hat ja schon Versuche der drei Landeshauptleute gegeben. Bisher war das aber eher symbolisch. Es ist offenbar zwischen den Organen noch nicht das Bewusstsein da, dass sie das Bedürfnis hätten, den Raum gemeinsam zu sehen statt nur für demonstrative Zwecke.

**Schmidt:** Sie haben über einen sehr langen Zeitraum die Entwicklung in Südtirol und Europa verfolgt, von Zeiten an, in denen man sicher nicht für möglich gehalten hätte, was heute Wirklichkeit ist, bis zu den Problemen und Fragen, vor denen Südtirol heute steht. Wir leben in Zeiten, in denen die Europäische Union auseinanderzudriften scheint, die ideologischen Gegensätze immer größer werden. Schauen Sie optimistisch in die Zukunft, was Möglichkeiten und Spielräume für Minderheiten und Autonomie für Sprachgruppen angeht, oder sehen Sie dunkle Wolken auf uns zukommen?

**Pan:** Ich bin weder pessimistisch noch optimistisch, ich sehe wohl die Probleme, und Probleme sind schließlich da, um gelöst zu werden. Ich habe die Erfahrung gemacht, dass auch

manche Probleme lösbar waren, die als unlösbar galten. Man muss sie einfach angehen und nach Lösungen suchen, oft wird man dann auch fündig. Selbst wenn es nur um geringfügige Fortschritte geht, sind sie nicht zu verachten, denn jeder Millimeter, den man vorankommt, summiert sich zu Zentimetern und mehr. Silvius Magnago, befragt wie er es angegangen sei, bei den Paketverhandlungen so erfolgreich zu sein, pflegte zu sagen „Man muss alle Blumen am Wegrand pflücken, um am Ende einen Strauß zu haben“. Sich einfach ohnmächtig dem Schicksal fügen – das ist nicht menschenwürdig.

*Chronik*

## Die Reform der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: erste Novellierung der rechtlichen Grundlagen nach zehn Jahren

Walter Obwexer

### The reform of the European Region Tyrol–South Tyrol–Trentino: first amendment of the legal foundations after ten years

**Abstract:** The European Region Tyrol-South Tyrol-Trentino was founded in June 2011, with the signing of the convention and the statutes, as a European federation for territorial cooperation. Ten years later, in August 2021, the latter were revised and adapted fundamentally by means of a new convention as well as new statutes in order to meet and respond to future challenges. The aim of the revision was to bring the European Region closer to its citizens as well as to organize and coin it more democratically. Whether this undertaking might have been successful will become evident in the coming years. Yet, in order for the European Region to become a success story, it is subject to a genuine and even intensified will and commitment of cooperation, as the legal framework serves as a means to an end, but not, however, as an end in itself regarding actual cooperation.

**Keywords:** Austria, Citizens' Council, civil society, competences, convention, cross-border cooperation, European federation for territorial cooperation, European Region Tyrol-South Tyrol-Trentino, Italy, jurisdiction, municipality, right of petition, statutes.

## 1. Einführung

Die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino – errichtet im Juni 2011 als Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) – wurde zehn Jahre nach ihrer Gründung einer grundlegenden institutionellen Reform unterzogen. Die geänderten Rechtsgrundlagen sollen die Möglichkeit eröffnen, die Herausforderungen der kommenden Jahre effizient zu bewältigen und gleichzeitig die Bürgerinnen und Bürger<sup>1</sup> stärker in den Entscheidungsprozess einzubinden.

Vor diesem Hintergrund werden nachstehend die Entwicklungen der Europaregion von ihrer Gründung bis zur Gegenwart skizziert (2.). Daran anschließend werden zunächst die (geänderten) rechtlichen Grundlagen beschrieben (3.) und dann die Neuerungen – nach Themenbereichen gegliedert – dargestellt und analysiert: die allgemeinen Regelungen (4.), die Organe und Einrichtungen (5.), die Ziele und Aufgaben (6.), das Personal (7.) sowie die Einbeziehung der Zivilgesellschaft (8.). Schlussbetrachtungen mit einem Ausblick schließen die Ausführungen ab (9.).

## 2. Von der Gründung bis zur Reform

Am 14. Juni 2011 wurde die bereits zu Beginn der Neunzigerjahre formlos initiierte grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen dem Land Tirol einerseits und den beiden autonomen Provinzen Bozen-Südtirol und Trient andererseits mit der Unterzeichnung der Übereinkunft und der Satzung der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino<sup>2</sup> institutionalisiert und auf eine rechtliche Grundlage gestellt. Die Europaregion wurde – gestützt auf die EU-Verordnung über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)<sup>3</sup> – als EVTZ mit eigener Rechtspersönlichkeit<sup>4</sup> und Sitz in Bozen errichtet,<sup>5</sup> mit spezifischen Zielen und konkreten Aufgaben versehen sowie mit eigenen Organen zur Erreichung der Ziele und zur Erfüllung der Aufgaben ausgestattet.<sup>6</sup>

In den folgenden Jahren wurden schrittweise konkrete grenzüberschreitende Projekte entwickelt und durchgeführt. Dazu zählen u. a. ein „Euregio Geschichte-Buch“, Schulkooperationen mit Austausch von Schülern und Lehrern, ein Euregio Forschungsfonds, Euregio-Jugendfestivals, die Einrichtung und Vergabe verschiedener Preise sowie Sprachen- und Musikwettbewerbe.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> In den nachfolgenden Ausführungen wird aus Gründen der Einfachheit und der besseren Lesbarkeit das generische Maskulinum verwendet. Dieses umfasst alle Geschlechter.

<sup>2</sup> Abrufbar unter <http://www.europaregion.info/downloads/Euregio-EVTZ-Statut-GECT-statut-Castel-Thun-20110614.pdf> (abgerufen am 13.09.2021).

<sup>3</sup> Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 05.07.2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), ABl. 2006 L 210, 19. Vgl. z. B. Pechstein/Deja 2011, 357; Vock 2009, 487.

<sup>4</sup> Vgl. z. B. Bußjäger 2011, 530; Obwexer 2011, 52.

<sup>5</sup> Homepage: <http://www.europaregion.info/de/kontakte.asp> (abgerufen am 13.09.2021).

<sup>6</sup> Z. B. Bußjäger 2018, 153; Palermo 2013, 158.

<sup>7</sup> Vgl. <http://www.europaregion.info/de/marksteine-der-europaregion.asp> (abgerufen am 13.09.2021).



Ende 2013 wurde die EVTZ-Verordnung in mehreren Punkten geändert.<sup>8</sup> So wurden insbesondere einzelne Bestimmungen präzisiert, das Verfahren zur Gründung eines EVTZ vereinfacht, die Bestimmungen über die Arbeitsweise eines derartigen Verbunds verbessert und der Ausschluss der Übertragung hoheitlicher Befugnisse teilweise – wenn auch nur ganz geringfügig – aufgeweicht.<sup>9</sup> In Kraft getreten sind diese Neuerungen am 22. Juni 2014 (Art. 3 Abs. 2 VO 1320/2013). Eine eigene Übergangsregelung (Art. 2 Abs. 1 VO 1320/2013) sieht vor, dass ein EVTZ, der vor dem 21. Dezember 2013 gegründet wurde, nicht verpflichtet ist, seine Übereinkunft und seine Satzung den geänderten Bestimmungen der EVTZ-Verordnung anzupassen.

Für die Europaregion waren und sind insbesondere folgende Änderungen der EVTZ-Verordnung von Relevanz:

- die Ausdehnung der Kategorien von Aufgaben eines EVTZ über die Erleichterung und Förderung der territorialen Zusammenarbeit hinaus auf die Überwindung von Hindernissen für den Binnenmarkt (Art. 7 Abs. 2 neu);
- die Einschränkung des Verbots der Ausübung hoheitlicher Befugnisse durch die Befugnis der Versammlung zur (verbindlichen) Festlegung der Bedingungen für die Verwendung einer vom EVTZ verwalteten Infrastruktur oder der Bedingungen betreffend die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (Art. 7 Abs. 4 u. Abs. 2 neu);
- die Erleichterung der Änderung der Satzung eines EVTZ, die nur noch der einstimmigen Annahme durch die Mitglieder des EVTZ bedarf, aber nicht mehr von den betroffenen Mitgliedstaaten genehmigt werden muss (Art. 4 Abs. 6 neu).

Nur wenige Wochen nach Inkrafttreten dieser Neuerungen unterbreitete im August 2014 ein im Rahmen des Europäischen Forums Alpbach eingerichtetes „EuregioLab“ weitreichende Vorschläge für die strategische Positionierung der Europaregion, für eine Vertiefung der institutionellen Zusammenarbeit in der Europaregion sowie für eine Stärkung der Bürgerbeteiligung, der direkten Demokratie und der Zivilgesellschaft.<sup>10</sup> Viele dieser Vorschläge wurden in den folgenden Jahren – auf der Basis der geltenden rechtlichen Grundlagen der Europaregion – auch realisiert. Markante Beispiele dafür sind der gemeinsame Lawinenwarndienst, die „Euregio-Family-Card“ und der „Euregio-Mobilitäts-Pass“.<sup>11</sup>

Im August 2020 unterbreitete ein weiteres – personell weitgehend anders zusammengesetztes – „EuregioLab“ konkrete Vorschläge für eine institutionelle Reform der Europaregion.<sup>12</sup> Diese Vorschläge zielten auf eine umfassende Änderung der rechtlichen Grundlagen

<sup>8</sup> Verordnung (EU) Nr. 1302/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.12.2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), ABl. 2013 L 347, 303. Vgl. z. B. Braun 2017, 205; Schilling 2016, 338.

<sup>9</sup> Vgl. z. B. Krzymuski 2017, 131.

<sup>10</sup> Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino 2014; vgl. Bußjäger 2018, 165.

<sup>11</sup> Zu den „Meilensteinen“ der Zusammenarbeit in der Europaregion vgl. <http://www.europaregion.info/de/marksteine-der-europaregion.asp> (13.09.2021).

<sup>12</sup> Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino 2020.

der Europaregion anlässlich ihres zehnjährigen Bestehens ab. So sollten zum einen Aufbau und Arbeitsweise der Europaregion verbessert und effizienter gestaltet, zum anderen die Bürger stärker in den Entscheidungsprozess eingebunden werden. Die bei der Präsentation der Vorschläge in Alpbach anwesenden Landeshauptleute signalisierten ihre grundsätzliche politische Zustimmung zu einer entsprechenden Reform der Europaregion und stellten in Aussicht, die dafür erforderlichen Schritte rasch in die Wege zu leiten.

Mit Beschluss des Vorstandes der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino vom 1. Oktober 2020 wurde eine eigene Arbeitsgruppe eingerichtet, die – ausgehend von den Vorschlägen des „EuregioLab“ 2020 – bis Ende Dezember 2020 einen „konkreten Entwurf für die Änderung von Übereinkunft und Satzung des EVTZ“ ausarbeiten sollte. Diese „Expertengruppe“ sollte vom Autor dieses Beitrages fachlich geleitet, aus je drei einschlägig ausgewiesenen Mitarbeitern jedes der drei Mitglieder der Europaregion zusammengesetzt und vom Generalsekretariat der Europaregion administrativ unterstützt werden.<sup>13</sup>

Die „Expertengruppe“ nahm ihre Arbeiten noch vor Mitte Oktober 2020 auf. In insgesamt drei – aufgrund der Corona-Pandemie online durchgeführten – Beratungsrunden wurden die Reformvorschläge des „EuregioLab“ 2020 einer Detailprüfung unterzogen und – soweit Einvernehmen erzielt werden konnte – in die Übereinkunft und die Satzung eingearbeitet. Gleichzeitig wurden beide Dokumente inhaltlich und formal den neuen Vorgaben der modifizierten EVTZ-Verordnung angepasst. Damit waren zahlreiche Änderungen verbunden. Deshalb wurde vorgeschlagen, im Sinne von Transparenz und Bürgernähe die Übereinkunft und die Satzung neu zu formulieren und beide – nach erfolgter Beschlussfassung und Genehmigung – an die Stelle der geltenden Rechtsgrundlagen treten zu lassen (Kodifizierung).

Die auf Expertenebene akkordierten Änderungsvorschläge wurden Anfang Dezember 2020 jedem der drei Landeshauptleute vorgestellt und mit jedem politisch abgestimmt. In einer letzten Beratungsrunde der „Expertengruppe“ kurz vor Weihnachten 2020 konnten die wenigen noch offenen Punkte geklärt und die Arbeiten abgeschlossen werden. Noch vor Jahresende 2020 wurden der Entwurf einer geänderten Übereinkunft und einer geänderten Satzung dem amtierenden Präsidenten der Europaregion übermittelt.

Am 28. Jänner 2021 wurden die Vorschläge für eine geänderte Übereinkunft und eine geänderte Satzung in Innsbruck auf Initiative des Vorstandes von der Versammlung einstimmig genehmigt. Beide Dokumente wurden einerseits dem italienischen Ministerratspräsidium und andererseits dem Amt der Tiroler Landesregierung übermittelt. Das italienische Ministerratspräsidium genehmigte am 27. Juli 2021 sowohl die Änderung der Übereinkunft als auch die Änderung der Satzung.<sup>14</sup> Die Tiroler Landesregierung genehmigte die Änderungen der Übereinkunft mit Beschluss vom 18. Mai 2021, ausgefertigt mit Bescheid vom

<sup>13</sup> Beschluss des Vorstandes des EVTZ „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“ Nr. 25/2020 vom 01.10.2020, abrufbar unter [http://www.europaregion.info/downloads/20201001\\_Beschluss-delibera-Vorstand-Giunta\\_25\\_Expertengruppe-Statutenreform.pdf](http://www.europaregion.info/downloads/20201001_Beschluss-delibera-Vorstand-Giunta_25_Expertengruppe-Statutenreform.pdf) (abgerufen am 13.09.2021).

<sup>14</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, 27.07.2021.

28. Juli 2021.<sup>15</sup> Nach erfolgter Genehmigung wurden die geänderte Übereinkunft und die geänderte Satzung am 22. August 2021 von den Mitgliedern der Euregio, vertreten durch den jeweiligen Landeshauptmann, am Brenner unterzeichnet und traten mit ihrer Unterzeichnung in Kraft. Mit Inkrafttreten der geänderten Übereinkunft und der geänderten Satzung traten die Übereinkunft und die Satzung vom 14. Juni 2011 außer Kraft (Art. 19 Abs. 5 Übereinkunft und Art. 21 Satzung).

### 3. Rechtliche Grundlagen

Gemäß Art. 2 Abs. 1 EVTZ-VO beruht die Europaregion als EVTZ auf folgenden rechtlichen Grundlagen: der EVTZ-Verordnung, der Übereinkunft und der darauf basierenden Satzung sowie ergänzend den nationalen Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats, in dem der EVTZ seinen Sitz hat.

Demnach kommt der Übereinkunft und der Satzung eines EVTZ im „Rechtsgrundlagen-Quartett“ besondere Bedeutung zu. Dies vor allem deshalb, da diese beiden Grundlagen von den Mitgliedern des EVTZ selbst ausgearbeitet und akkordiert werden können.

Nach der EVTZ-Verordnung muss eine Abschrift des Vorschlags der Übereinkunft und der Satzung jedem Mitgliedstaat, dessen Recht die Mitglieder des EVTZ unterliegen, übermittelt werden (Art. 4 Abs. 2 EVTZ-VO). Dasselbe gilt bei einer Änderung der Übereinkunft oder der Satzung (Art. 4 Abs. 6 EVTZ-VO). Jeder Mitgliedstaat hat die Übereinkunft oder die Änderung derselben zu genehmigen, sofern keiner der in der EVTZ-Verordnung taxativ aufgezählten Versagungsgründe vorliegt (Art. 4 Abs. 3 UAbs. 1 EVTZO). Die Entscheidung jedes Mitgliedstaats muss innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten ab dem Tag des Eingangs der Mitteilung ergehen, andernfalls gilt die Übereinkunft oder die Änderung derselben als angenommen (stillschweigende Genehmigung). Lediglich bei der Gründung eines EVTZ muss der Mitgliedstaat, in dem sich der Sitz des geplanten EVTZ befinden soll, die Übereinkunft förmlich genehmigen, damit der EVTZ gegründet werden kann (Art. 4 Abs. 3 UAbs. 3 EVTZ-VO).<sup>16</sup>

#### 3.1 Übereinkunft

Die Übereinkunft über die Errichtung des Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“<sup>17</sup> – kurz Übereinkunft (ÜK) – beinhaltet die grundlegenden Bestimmungen der Euregio, die von der Errichtung über die Funktionsweise bis zur Auflösung reichen. Sie ist nicht mehr – wie zuvor – zeitlich befristet, sondern gilt auf unbestimmte Zeit (Art. 12 ÜK).

<sup>15</sup> Amt der Tiroler Landesregierung, Abteilung Südtirol, Europaregion und Außenbeziehungen, Gz. EUI-11/010/124 vom 28.07.2021.

<sup>16</sup> Zum Genehmigungsverfahren vgl. Krzymuski 2017, 142.

<sup>17</sup> Abrufbar unter <http://www.europaregion.info/downloads/20210822-Uebereinkunft-und-Satzung-EVTZ-Euregio-GECT-Convenzione-e-statuto.pdf> (abgerufen am 26.08.2021).

### 3.2 Satzung

Die Satzung des Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“<sup>18</sup> – kurz Satzung (SA) – beruht auf der Übereinkunft und muss mit dieser im Einklang stehen (Art. 9 Abs. 1 EVTZ-VO). Sie führt die Übereinkunft in einzelnen Punkten näher aus und/oder ergänzt sie. Wie die Übereinkunft gilt auch die Satzung auf unbestimmte Zeit.

## 4. Allgemeine Regelungen

In der Übereinkunft und der Satzung sind mehrere neue Bestimmungen enthalten, die sich allgemein auf den Aufbau und/oder die Funktionsweise des EVTZ „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“ beziehen.

### 4.1 Bezeichnung

Die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino hat nunmehr eine amtliche Kurzbezeichnung, nämlich „Euregio Tirol-Südtirol-Trentino“ (Art. 1 Abs. 1 ÜK). Diese Kurzbezeichnung ist in deutscher, italienischer und ladinischer Sprache gleichermaßen verwendbar und soll die Kommunikation im mehrsprachigen Raum erleichtern.

Zusätzlich wurde sowohl in der deutschen als auch in der italienischen Sprachfassung der Übereinkunft die amtliche ladinische (Gadertaler Idiom) Bezeichnung der Euregio verankert: „Lia Europeica de Cooperaziun Teritoriala Euregio Tirol-Südtirol-Trentin“ (Art. 1 Abs. 2 ÜK).

### 4.2 Sprachen

Die Arbeitssprachen der Euregio sind nach wie vor Deutsch und Italienisch (Art. 7 Abs. 1 SA). Die konkrete Verwendung dieser Sprachen ist in der zu erlassenden Verfahrensordnung zu regeln (Art. 7 Abs. 2 SA).<sup>19</sup> Dort ist auch die Verwendung der ladinischen Sprache festzulegen (Art. 7 Abs. 3 SA). Letztere sollte zumindest eingeschränkt eingesetzt werden, um der sprachlichen Vielfalt in der Euregio besser Rechnung zu tragen und die Bevölkerung mit ladinischer Muttersprache stärker einzubeziehen.

### 4.3 Arbeitsweise

Die interne Arbeitsweise der Euregio ist in einer eigenen Verfahrensordnung festzulegen (Art. 8 Abs. 2 SA). Diese ist vom Vorstand gemeinsam mit der Versammlung zu beschließen. Der Beschluss des Vorstandes erfordert eine Zwei-Drittel-Mehrheit (Art. 2 Abs. 4 SA), jener der Versammlung ist mit derselben Mehrheit zu fassen (Art. 1 Abs. 4 SA).

<sup>18</sup> Abrufbar unter <http://www.europaregion.info/downloads/20210822-Uebereinkunft-und-Satzung-EVTZ-Euregio-GECT-Convenzione-e-statuto.pdf> (abgerufen am 26.08.2021).

<sup>19</sup> Zur Verfahrensordnung siehe Pkt. 4.3.

Bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Verfahrensordnung können Vorstand und Versammlung sich auf die Regelungen der geltenden Geschäftsordnung<sup>20</sup> stützen, die allerdings in mehreren Punkten an die neuen Bestimmungen und Vorgaben der Übereinkunft und der Satzung angepasst werden müssen.

## 5. Organe und Einrichtungen

Die Euregio verfügt nach wie vor über fünf Organe. Vier davon wurden im Hinblick auf ihre Zusammensetzung, ihre Aufgaben und/oder ihre Arbeitsweise geändert. Neu hinzu kommt eine weitere Einrichtung, die allerdings keine Organqualität hat: der Rat der Gemeinden.

### 5.1 Versammlung

Die Versammlung vertritt die Mitglieder der Euregio unter besonderer Berücksichtigung der Bürger (Art. 8 Abs. 2 ÜK). Sie besteht nunmehr aus insgesamt 15 Mitgliedern (Art. 1 Abs. 1 SA). Zu den Landeshauptleuten und jeweils einem weiteren Mitglied jeder Landesregierung kommen der Präsident und zwei weitere Mitglieder jedes Landtages; bislang war nur ein weiteres Mitglied vorgesehen. Wie in der Vergangenheit werden die Mitglieder der Landesregierungen vom jeweiligen Landeshauptmann namhaft gemacht, jene der Landtage vom jeweiligen Landtagspräsidenten. Die interne Bestellung der Mitglieder der Landesregierungen und der Landtage fällt in deren Geschäftsordnungsautonomie. Mit den drei zusätzlichen Mitgliedern erhalten die Landtage die Mehrheit in der Versammlung. Dies verschafft ihnen die Möglichkeit, stärker auf die wichtigen politischen Entscheidungen in der Euregio (Art. 8 Abs. 2 ÜK) Einfluss zu nehmen. Ob und inwieweit sie diese Möglichkeit zu nutzen vermögen, hängt wesentlich von der internen Organisation der Euregio-Agenden im jeweiligen Landtag und von der Abstimmung der Landtage untereinander ab.

Die Versammlung ist innerhalb eines Jahres ab Inkrafttreten der Satzung, also bis zum 22. August 2022, neu zu bestellen (Art. 22 Abs. 2 SA). Politisch wurde jedoch entschieden, die Mitglieder bereits für die erste Sitzung der Versammlung nach Inkrafttreten von Übereinkunft und Satzung – geplant für Oktober 2021 – neu zu ernennen. Dabei wurden die bisherigen 12 Mitglieder bestätigt und lediglich durch drei neue Mitglieder – eines pro Landtag – ergänzt.<sup>21</sup>

Der Versammlung obliegt – neben ihren anderen Aufgaben – nunmehr auch die Festlegung der Leitlinien für die Verfolgung der Ziele der Euregio und die Kontrolle der Maßnahmen zu deren Erreichung (Art. 1 Abs. 7 lit. a SA). Sie kann auf der Grundlage der Übereinkunft und der Satzung eine eigene Geschäftsordnung beschließen.

Die Beschlussfassung in der Versammlung erfordert die Anwesenheit der Mehrheit ihrer Mitglieder; das sind derzeit acht Mitglieder (Präsenzquorum). Die Beschlüsse werden mit

<sup>20</sup> Abrufbar unter [http://www.europaregion.info/downloads/Regolamento\\_interno-Geschaeftsordnung-neu.pdf](http://www.europaregion.info/downloads/Regolamento_interno-Geschaeftsordnung-neu.pdf) (abgerufen am 26.08.2021).

<sup>21</sup> Zur neuen Zusammensetzung der Versammlung siehe <http://www.europaregion.info/de/satzung-und-organe.asp> (05.10.2021).

Zwei-Drittel-Mehrheit der Anwesenden gefasst, sofern die Übereinkunft oder die Satzung nichts anderes vorsehen (Beschlussquorum) (Art. 1 Abs. 4 SA). So erfordern beispielsweise die Änderung der Übereinkunft und die Änderung der Satzung einen Beschluss der Versammlung mit Zwei-Drittel-Mehrheit, die zusätzlich die Mehrheit der Mitglieder aus jedem einzelnen Mitglied der Euregio umfassen muss (Art. 13 Abs. 1 ÜK und Art. 20 Abs. 1 SA).

Eine Einbeziehung des Dreier-Landtages in die Euregio und dessen Verankerung als erweiterte Versammlung derselben scheiterte am mangelnden Willen der Landtage und am Widerstand einzelner Landesregierungen. Diese befürchteten, dass in der erweiterten Versammlung parteipolitische Auseinandersetzungen die effiziente Arbeitsweise dieses wichtigen Organs der Euregio beeinträchtigen könnten.

## 5.2 Vorstand

Der Vorstand vertritt die Mitglieder der Euregio und ist deren Leitungsorgan. Er gibt der Euregio die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die politischen Zielvorstellungen und Prioritäten hierfür fest (Art. 8 Abs. 3 ÜK). So beschließt er u.a. in Übereinstimmung mit den Leitlinien der Versammlung und den Zielsetzungen der Euregio das jährliche Arbeitsprogramm (Art. 2 Abs. 7 lit. a SA).

Die Beschlussfassung im Vorstand verlangt die Anwesenheit aller (drei) Mitglieder (Präsenzquorum) und in der Regel eine Zwei-Drittel-Mehrheit (Beschlussquorum). Wenn die Übereinkunft oder die Satzung dies vorsehen, ist Einstimmigkeit erforderlich (Art. 2 Abs. 3 SA). Letzteres gilt beispielsweise für die Änderung der Übereinkunft (Art. 13 Abs. 1 ÜK), die Aufnahme neuer Mitglieder (Art. 15 ÜK) und die Auflösung der Euregio sowie für die Änderung der Satzung (Art. 20 SA).

In Zukunft kann der Vorstand mit einstimmigem Beschluss Fachvorstände einrichten, die aus den fachlich zuständigen Mitgliedern der Landesregierungen bestehen (Art. 2 Abs. 8 SA). Einem Fachvorstand werden bestimmte Aufgaben übertragen. Bei der Erledigung derselben kann der Fachvorstand politische Abstimmungen vornehmen und Beschlüsse vorbereiten. Fassen kann die Beschlüsse allerdings nur der Vorstand.

## 5.3 Präsident

Der Präsident vertritt die Euregio nach außen und handelt für sie. Intern führt er den Vorsitz im Vorstand und in der Versammlung (Art. 8 Abs. 4 ÜK).

Das Amt des Präsidenten wird turnusmäßig für jeweils 24 Monate von einem der Landeshauptleute ausgeübt. Der Wechsel erfolgt – nach Ablauf der Übergangszeit 2023 (Art. 22 Abs. 3 SA) – jeweils am 1. Oktober eines Jahres (Art. 3 Abs. 1 SA).

Künftig sorgt der Präsident – unter Mitwirkung des Generalsekretärs – für die Durchführung der Beschlüsse des Vorstandes (Art. 3 Abs. 4 lit. b SA). Dadurch soll der Durchführung mehr politisches Gewicht verliehen und diese so effizienter gestaltet werden.

## 5.4 Generalsekretär und Generalsekretariat

Der Generalsekretär leitet das Generalsekretariat der Euregio. Er unterstützt den Präsidenten, den Vorstand und die Versammlung bei der Erfüllung der Aufgaben, führt die laufenden Geschäfte und tätigt Zahlungen (Art. 8 Abs. 5 ÜK).

Der Generalsekretär wird vom Präsidenten zu Beginn von dessen Amtszeit bestellt. Er muss aus dem Personal des Mitglieds der Euregio stammen, das die Präsidentschaft innehat. Zudem hat der Präsident eine Person aus dem Personal der Euregio zu ernennen, die den Generalsekretär bei Verhinderung vertritt. (Art. 4 Abs. 3 SA). Diese Person, der materiell die Aufgaben eines stellvertretenden Generalsekretärs obliegen, kann aus dem Mitglied der Euregio, das die Präsidentschaft innehat, stammen, zwingend ist das aber nicht.

## 5.5 Rat der Gemeinden

Der Vorstand wird künftig von einem Rat der Gemeinden mit beratenden Aufgaben unterstützt (Art. 6 Abs. 1 SA). Dadurch soll die Bürgernähe der Euregio gestärkt werden. Die Gemeinden sind nämlich jene Gebietskörperschaften, die den Bürgern am nächsten sind und deren Anliegen und Probleme aus erster Hand kennen.

Der Rat der Gemeinden besteht aus Vertretern der Gemeinden in den Gebieten der Mitglieder der Euregio. Vertreter von Gemeinden außerhalb des Gebiets der Mitglieder der Euregio können einen Beobachterstatus erhalten. Gedacht ist dabei in erster Linie an die drei Altiroler ladinischen Gemeinden der Provinz Belluno Fodom/Buchenstein, Col/Colle Santa Lucia und Anpezo/Cortina d'Ampezzo. Alle Vertreter müssen ein Wahlmandat haben. Die konkrete Zusammensetzung, die Einzelheiten für die Benennung der Mitglieder und Beobachter sowie die Arbeitsweise des Rates der Gemeinden sind vom Vorstand mit einstimmigem Beschluss festzulegen (Art. 6 Abs. 2 SA). Auf dieser Grundlage hat der Vorstand die Einsetzung des Rates der Gemeinden vorzunehmen sowie dessen Zusammensetzung und dessen Arbeitsweise zu regeln. Letztere kann in einer eigenen Geschäftsordnung festgelegt werden.

Die Aufgabe des Rates der Gemeinden besteht darin, den Vorstand in allen Angelegenheiten der Euregio, die den Wirkungsbereich der Gemeinden betreffen oder besondere Auswirkungen auf diese haben, zu beraten (Art. 6 Abs. 3 SA).

Gestützt auf diese Bestimmung der Satzung wurde der Rat der Gemeinden mit Beschluss Nr. 16/2001 des Vorstandes vom 7. September 2021<sup>22</sup> eingerichtet. Demnach besteht der Rat der Gemeinden aus insgesamt 15 Vertretern der Gemeinden in den Gebieten der Mitglieder der Euregio, und zwar je fünf pro Mitglied der Euregio. Alle 15 Mitglieder des Rates der Gemeinden müssen ein Wahlmandat innehaben. Sie werden jeweils innerhalb von 180 Tagen ab der Bekanntmachung des Ergebnisses der jeweiligen Gemeinderatswahl nominiert. Die ladinischen Gemeinden Fodom/Buchenstein, Col/Colle Santa Lucia und Anpezo/Cortina d'Ampezzo erhalten einen Vertreter mit Beobachterstatus. Als solcher

<sup>22</sup> Abrufbar unter [http://www.europaregion.info/downloads/20210907\\_Umlaufbeschluss-delibera-circolare-EVTZ-Vorstand-n16-Giunta-GECT-Euregio-Rat\\_der\\_Gemeinden.pdf](http://www.europaregion.info/downloads/20210907_Umlaufbeschluss-delibera-circolare-EVTZ-Vorstand-n16-Giunta-GECT-Euregio-Rat_der_Gemeinden.pdf) (abgerufen am 01.10.2021).

fungiert der Vertreter dieser Gemeinden in der Interregionalen Landtagskommission des Dreierlandtages. Die erstmalige Nominierung der Mitglieder des Rates der Gemeinden durch die Mitglieder der Euregio hatte bis zum 17. September 2021 zu erfolgen.

Die von den Mitgliedern der Euregio fristgerecht nominierten insgesamt 15 Mitglieder des Rates der Gemeinden wurden vom Vorstand mit Beschluss Nr. 18/2021 vom 29. September 2021<sup>23</sup> ernannt. Gleichzeitig genehmigte der Vorstand den Entwurf der Geschäftsordnung des Rates der Gemeinden (GO RatG) und legte damit dessen Arbeitsweise fest.

Gemäß Art. 2 Abs. 1 GO RatG hat der Rat der Gemeinden zwei Aufgabenbereiche: erstens die Beratung des Vorstands der Euregio in sämtlichen Angelegenheiten der Euregio, die den Wirkungsbereich der Gemeinden betreffen oder besondere Auswirkungen auf diese haben; zweitens die Ausübung weiterer Aufgaben, die der Vorstand der Euregio ihm zuweist. Erster Aufgabenbereich entspricht den von der Satzung (Art. 6 Abs. 1 SA) vorgesehenen Aufgaben. Letzterer Aufgabenbereich macht nur dann Sinn, wenn er über ersteren hinausgeht. Dann ist er aber von der Satzung nicht mehr gedeckt und dem folgend rechtswidrig.

In Ausübung seiner Aufgaben kann der Rat der Gemeinden gemäß Art. 2 Abs. 2 GO RatG „Anträge verabschieden“, entweder um einen gemeinsamen Standpunkt zu vertreten oder einen Vorschlag für bestimmte Initiativen des Vorstandes zu unterbreiten. In beiden Fällen müssen Angelegenheiten betroffen sein, die „für die Gemeinden von Interesse sind“. Davon umfasst müssen jedenfalls auch jene Angelegenheiten sein, die den Wirkungsbereich der Gemeinden betreffen. Andernfalls wären die dem Rat der Gemeinden nach der Satzung zustehenden Aufgaben unzulässigerweise limitiert. Unter der Überschrift „Zusammensetzung“ wiederholt die Geschäftsordnung die Bestimmungen aus dem Errichtungsbeschluss des Vorstandes. Diese Wiederholung ist jedoch nicht nur nicht notwendig, sondern auch systemwidrig, da eine Geschäftsordnung die Arbeitsweise einer Institution, aber nicht deren Zusammensetzung regeln soll. Ebenfalls nicht zur Zusammensetzung gehören die Bestimmungen betreffend Spesenersatz (Art. 3 Abs. 5 GO RatG) und Aufgaben der Geschäftsstelle (Art. 3 Abs. 6 GO RatG).

Der Vorsitz im Rat der Gemeinden wird von einem Mitglied geführt, das aus dem Mitglied der Euregio stammt, das die Präsidentschaft innehat. Die aus diesem Mitglied der Euregio stammenden fünf Mitglieder des Rates der Gemeinden wählen den Vorsitzenden und dessen Stellvertreter mit einfacher Mehrheit (Art. 4 GO RatG).

Der Rat der Gemeinden ist beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte der stimmberechtigten Mitglieder (also acht), darunter der Vorsitzende, anwesend sind (Art. 6 Abs. 1 GO RatG). Dabei handelt es sich um das Beschlussquorum, nicht um die gültige Einberufung der Sitzungen, wie dies in Art. 6 Abs. 1 GO RatG vorgesehen ist. Der Rat der Gemeinden fasst seine Beschlüsse mit der Mehrheit der anwesenden Mitglieder (Art. 6 Abs. 2 GO RatG). Das Beschlussquorum verlangt daher die einfache Mehrheit.

---

<sup>23</sup> Abrufbar unter [http://www.europaregion.info/downloads/20210929\\_Umlaufbeschluss-delibera-circolare-EVTZ-Vorstand-Giunta-GECT-Ern-GO-Rat\\_der\\_Gemeinden.pdf](http://www.europaregion.info/downloads/20210929_Umlaufbeschluss-delibera-circolare-EVTZ-Vorstand-Giunta-GECT-Ern-GO-Rat_der_Gemeinden.pdf) (abgerufen am 01.10.2021).



## 5.6 Informations- und Koordinierungsbüros

Bereits in der Vergangenheit war vorgesehen, dass die Euregio operative Sitze errichten kann. Diese Möglichkeit wurde nunmehr dahingehend präzisiert, dass damit insbesondere – aber nicht nur – Informations- und Koordinierungsbüros gemeint sind (Art. 3 Abs. 2 ÜK).

Da die Euregio ihren Rechtssitz in Bozen hat (Art. 3 Abs. 1 ÜK) und das Generalsekretariat ebenfalls in Bozen angesiedelt ist (Art. 4 Abs. 2 SA), sollen in Innsbruck und Trient noch im Jahr 2021 Informations- und Koordinierungsbüros eingerichtet werden.<sup>24</sup> Diese sollen im Land Tirol und in der Provinz Trient ortsnah über die Euregio und deren Tätigkeiten informieren und den Bürgern als erste Anlaufstelle dienen. Zusätzlich sollen sie an der Umsetzung von Projekten der Euregio mitwirken. Sie stehen unter der Leitung des Generalsekretärs, müssen über zweisprachiges Personal<sup>25</sup> verfügen und dürfen ausschließlich Projekte der gesamten Euregio betreuen.

## 6. Ziele und Aufgaben

Die Ziele und Aufgaben der Euregio wurden weitgehend beibehalten, in mehreren Punkten aber ergänzt und/oder geändert.

### 6.1. Ziele

Die Ziele der Euregio (Art. 6 ÜK) sind im Wesentlichen unverändert geblieben. Im Rahmen der spezifischen Ziele (Art. 6 Abs. 2 ÜK) wurde die Förderung der territorialen Entwicklung ihrer Mitglieder auf insgesamt sieben Bereiche beschränkt, diese wurden im Gegenzug aber inhaltlich wesentlich weiter gefasst: (1) Wirtschaft; (2) Bildung, Forschung und Kultur; (3) Soziales und Gesundheit; (4) Umwelt; (5) Mobilität und Verkehr; (6) öffentliche Verwaltung sowie (7) Zivilgesellschaft. Neu ist das Ziel „Abbau von Hindernissen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Binnenmarkt“ (Art. 6 Abs. 2 lit. d ÜK). Dieses reicht inhaltlich sehr weit, weil der Binnenmarkt der Union nicht nur die vier Grundfreiheiten (Art. 26 AEUV) umfasst, sondern alle marktrelevanten Schranken zwischen den Mitgliedstaaten beseitigen soll.<sup>26</sup>

### 6.2. Aufgaben

Die Aufgaben der Euregio sind nunmehr formal in sechs Kategorien gegliedert und inhaltlich weiter als bislang gefasst (Art. 7 Abs. 1 ÜK). Dazu gehören:

- a) die Ausarbeitung und Durchführung von Projekten der territorialen Zusammenarbeit in Bereichen von gemeinsamem Interesse, mit oder ohne finanziellen Beitrag der Union;

<sup>24</sup> Beschluss des Vorstandes Nr. 5/2021, [http://www.europaregion.info/downloads/20210128\\_Beschluss-delibera-Vorstand-Giunta\\_5\\_Koordinierungsstelle.pdf](http://www.europaregion.info/downloads/20210128_Beschluss-delibera-Vorstand-Giunta_5_Koordinierungsstelle.pdf) (abgerufen am 01.10.2021).

<sup>25</sup> Das Personal muss seit Inkrafttreten der neuen Satzung sogar dreisprachig sein, also neben angemessenen Kenntnissen der deutschen und der italienischen Sprache auch über entsprechende Kenntnisse der englischen Sprache verfügen (vgl. Art. 12 SA). Siehe Pkt. 7.

<sup>26</sup> Vgl. z. B. Schröder 2018, Rz 20.

- b) die Ausarbeitung und Durchführung von operativen Programmen im Rahmen der Europäischen territorialen Zusammenarbeit;
- c) die Vorbereitung und Koordinierung von Maßnahmen zur Überwindung von Hindernissen im Binnenmarkt;
- d) die Förderung der Interessen der Euregio bei den staatlichen und europäischen Institutionen im Bereich der territorialen Zusammenarbeit;
- e) der Beitritt zu Organisationen, Vereinigungen und Netzwerken, die mit den Zielen der territorialen Kooperation der Euregio übereinstimmen;
- f) die Wahrnehmung sonstiger Tätigkeiten, die der Verfolgung der Ziele der Euregio dienen.

Letztere Aufgabe ist finaler Natur und inhaltlich der „Lückenschließungskompetenz“ oder „Flexibilitätsklausel“ der Europäischen Union in Art. 352 AEUV<sup>27</sup> nachgebildet.

Begrenzt werden die Aufgabenbereiche der Euregio – nach wie vor und weitgehend unverändert – durch zwei Vorgaben: Erstens muss jede Aufgabe in den Zuständigkeitsbereich jedes Mitglieds fallen (parallele Zuständigkeitsbereiche);<sup>28</sup> diese Zuständigkeitsbereiche sind jeweils durch das nationale (Verfassungs-)Recht festgelegt (Art. 7 Abs. 1 ÜK i.V.m. Art. 7 Abs. 2 EVTZ-VO). Zweitens dürfen die der Euregio übertragenen Aufgaben nicht die Ausübung hoheitlicher Befugnisse oder Verpflichtungen zur Wahrung der allgemeinen Interessen des Staates oder sonstiger öffentlicher Einrichtungen, etwa der Polizei- und Regelungsbefugnis oder der Befugnisse und Verpflichtungen in den Bereichen Justiz und Außenpolitik betreffen (Ausschluss hoheitlicher Tätigkeiten).<sup>29</sup> Davon ausgenommen ist lediglich die Festlegung der Bedingungen für die Verwendung einer von der Euregio verwalteten Infrastruktur oder der Bedingungen, zu denen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbracht werden, einschließlich der von den Nutzern zu zahlenden Tarife und Gebühren (Art. 7 Abs. 1 ÜK i.V.m. Art. 7 Abs. 4 EVTZ-VO).

### 6.3. Territorialer Tätigkeitsbereich

Die Euregio übt ihre Tätigkeit – so wie bisher – im Gebiet ihrer Mitglieder aus (Art. 4 Abs. 1 ÜK).

Sie kann nunmehr aber auch außerhalb des Gebiets ihrer Mitglieder tätig werden, wenn dies zur Verfolgung ihrer Ziele und in Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Davon umfasst sind insbesondere die Beziehungen zur Europäischen Union. Daneben kann die Euregio jedoch auch mit anderen Verbänden für territoriale Zusammenarbeit, beispielsweise der Euregio „Ohne Grenzen/Senza Confini“<sup>30</sup> oder anderen territorialen Gebietskörperschaften kooperieren.

<sup>27</sup> Vgl. z. B. Streinz 2018, Rz 1 ff.

<sup>28</sup> Vgl. Euregio-Kompetenzmonitor: Wissenschaftliche Studie zu den Kompetenzen der Länder der Europaregion sowie des EVTZ (2021), noch nicht veröffentlicht.

<sup>29</sup> Vgl. z. B. Obwexer 2011, 53.

<sup>30</sup> Vgl. <https://euregio-senzaconfini.eu/de/> (abgerufen am 01.10.2021).

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass die Euregio nunmehr über die Befugnis verfügt, zur Erfüllung ihrer Aufgaben Übereinkommen und Vereinbarungen mit öffentlichen Körperschaften und sonstigen Einrichtungen abzuschließen (Art. 7 Abs. 2 ÜK).

## 7. Personal

Die 2013 geänderte EVTZ-Verordnung<sup>31</sup> sieht vor, dass die Satzung u. a. das Verfahren für die Personalverwaltung und für Einstellungen regeln muss (Art. 9 Abs. 2 lit. e EVTZ-VO). Dieser Vorgabe folgend wurden die Bestimmungen zum Personal der Euregio weitgehend neu gefasst.

Die Euregio arbeitet weiterhin mit Personal, das ihr von den Mitgliedern zugeteilt wird (zugeteiltes Personal). Sie kann künftig aber auch auf eigene Kosten Personal einstellen (eigenes Personal) (Art. 9 ÜK u. Art. 11 Abs. 1 SA).

Das Personal wird in einem eigenen Organigramm erfasst. Die darin enthaltenen Stellen sind von den der Euregio übertragenen Aufgaben abhängig. Der Vorstand kann entsprechende Anpassungen vornehmen (Art. 11 Abs. 2 SA). Eine Aufstockung kann entweder durch die Zuteilung von Personal der Mitglieder der Euregio oder durch die Aufnahme von eigenem Personal der Euregio erfolgen (Art. 11 Abs. 3 SA).

Das gesamte Personal der Euregio muss über gute, dem jeweiligen Tätigkeitsbereich angemessene Kenntnisse der deutschen und italienischen sowie – neu – der englischen Sprache verfügen (Art. 12 SA).

Für die Durchführung spezifischer Aufgaben der Euregio können – wie bisher – Verträge mit Dritten geschlossen werden (Art. 11 Abs. 4 SA).

### 7.1 Zugeteiltes Personal

Das der Euregio unbefristet oder befristet zugeteilte Personal unterliegt der Personalordnung des zuteilenden Mitglieds (Art. 13 SA). Demnach gilt für das vom Land Tirol zugeteilte Personal die Personalordnung dieses Landes, für das von der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol und von der Autonomen Provinz Trient zugeteilte Personal die Personalordnung der jeweiligen Provinz.

### 7.2 Eigenes Personal

Für das eigene Personal der Euregio gilt die Personalordnung des Mitglieds der Euregio, in dessen Gebiet sich der Rechtssitz der Euregio befindet (Sitzort) oder in dessen Gebiet die betreffenden Personen hauptsächlich tätig sind (Hauptdienstort) (Art. 14 Abs. 1 SA). In ersterem Fall findet daher die Personalordnung der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol Anwendung. In letzterem Fall hat der Vorstand – dem Hauptdienstort folgend – die anzuwendende Personalordnung mit Beschluss festzulegen (Art. 14 Abs. 1 SA). Diese Festlegung ist insbesondere dann notwendig, wenn der Hauptdienstort nicht eindeutig feststeht.

---

<sup>31</sup> Siehe supra Pkt. 2.

Das eigene Personal der Euregio ist auch von dieser zu verwalten. Die Euregio kann die Verwaltung aber dem Mitglied der Euregio übertragen, dessen Personalordnung das Personal unterliegt (Art. 14 Abs. 2 SA).

## 8. Einbeziehung der Zivilgesellschaft

Gänzlich neu sind die Bestimmungen über die Mitwirkung der Bürger. Dadurch soll die Euregio demokratischer und bürgernäher werden. Die nähere Ausgestaltung der Mitwirkung verlangt allerdings jeweils einen entsprechenden Beschluss des Vorstandes.

### 8.1 Bürgerräte

Der Vorstand kann mit Beschluss Bürgerräte zu bestimmten, für die Entwicklung der Euregio grundlegenden Themen einsetzen (Art. 9 Abs. 1 SA). Dabei handelt es sich um eine Möglichkeit, keine Pflicht.

Im Beschluss des Vorstandes sind die repräsentative Zusammensetzung, das zu behandelnde Thema und der einzuhaltende Zeitplan festzulegen (Art. 9 Abs. 2 SA).

Ein eingesetzter Bürgerrat kann dem Vorstand Vorschläge für konkrete Maßnahmen oder Handlungsempfehlungen zu einem bestimmten Thema unterbreiten (Art. 9 Abs. 3 SA).

### 8.2 Petitionsrecht

Das Petitionsrecht in der Euregio ist dem in der Europäischen Union nachgebildet.<sup>32</sup> Es steht den Bürgern mit Wohnsitz in den Gebieten der Euregio-Mitglieder zu. Diese können sich mit Anregungen, Bitten und Beschwerden in allen Aufgabenbereichen der Euregio an die Versammlung wenden (Art. 10 Abs. 1 SA).

Voraussetzung dafür ist aber, dass der Vorstand mit einstimmigem Beschluss dieses Recht operativ macht und dessen Grundsätze festlegt (Art. 10 Abs. 1 SA). Er kann dies tun, ist dazu aber nicht verpflichtet. Die Einzelheiten der Behandlung eingebrachter Petitionen sind in der Geschäftsordnung der Versammlung zu regeln (Art. 10 Abs. 3 SA).

## 9. Schlussbetrachtungen und Ausblick

Seit 22. August 2021 beruht die Euregio Tirol-Südtirol-Trentino auf umfassend geänderten rechtlichen Grundlagen. Die geänderte Übereinkunft und die überarbeitete Satzung geben der Euregio die Möglichkeit, in fast allen Bereichen, in denen die beteiligten Gebietskörperschaften nach dem jeweiligen nationalen (Verfassungs-)Recht über innerstaatliche Zuständigkeiten verfügen, grenzüberschreitend zusammenzuarbeiten. Ausgeschlossen ist nach wie vor nur die Ausübung hoheitlicher Befugnisse durch die Euregio, sofern diese nicht die Festlegung der Bedingungen für die Verwendung einer von der Euregio verwalteten Infrastruktur oder der Bedingungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zum Gegenstand haben. Die nunmehr mögliche Zusammenar-

<sup>32</sup> Vgl. z. B. Obwexer 1995, 772; Wimberger 2019, 33.

beit kann durch die reformierten Organe der Euregio effizient gestaltet und durchgeführt werden. Voraussetzung dafür ist jedoch der politische Wille der Mitglieder der Euregio. Die grundsätzlich vorgesehene, aber noch näher auszugestaltende Einbeziehung der Zivilgesellschaft bietet zusätzlich die Chance, die Bürger stärker einzubinden und auf diese Weise für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu gewinnen.

Die rechtlichen Grundlagen können künftig leichter neuen Entwicklungen angepasst werden. Die Satzung kann von der Euregio autonom geändert werden, eine Genehmigung ist dafür nicht notwendig. Soll auch die Übereinkunft, mit der die Satzung vereinbar sein muss, geändert werden, ist zwar eine Genehmigung erforderlich, doch gilt diese als erteilt, wenn innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten ab dem Tag des Eingangs der Mitteilung keine Einwände erhoben werden (Art. 6 Abs. 4 i.V.m. Abs. 3 UAbs. 2 EVTZ-VO).

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die reformierte Euregio in der Lage sein sollte, die Herausforderungen der nächsten zehn Jahre und darüber hinaus gut zu meistern. Die rechtlichen Grundlagen machen dies möglich, können den Erfolg aber nicht garantieren. Dafür braucht es nämlich den politischen Willen zur Zusammenarbeit. Letzterer hängt nicht zuletzt davon ab, welche Bedeutung die Bürger der grenzüberschreitenden Kooperation beimessen.

### Bibliographie

- Braun, Elke (2017): Zehn Jahre Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit. Rechtliche Entwicklungen, Erfahrungen der Praxis. In: NVwZ 2017, 205–208.
- Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Hrsg.) (1992): Österreichische außenpolitische Dokumentation. Sonderdruck Südtirol Dokumentation. Wien: Manz.
- Bußjäger, Peter (2011): Rechtsprobleme um den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ). In: Rosner, Andreas/Bußjäger, Peter (Hrsg.): Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates. Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer. Wien: Braumüller, 525–537.
- Bußjäger, Peter (2017): Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen des EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino in der Kooperation im Tourismus. In: Bußjäger, Peter/Gsodam, Christian (Hrsg.): Tourismus und Multi-Level-Governance. Wien: new academic press, 135–143.
- Bußjäger, Peter (2018): EVTZ: Placebo oder doch tragfähige Grundlage zur Bewältigung neuer Herausforderungen. In: Obwexer, Walter/Gamper, Anna/Happacher, Esther (Hrsg.): Integration oder Desintegration? Herausforderungen für die Regionen in Europa. Baden-Baden: Nomos-Verlag, 153–170.
- Bußjäger, Peter/Gamper, Anna/Happacher, Esther/Woelk, Jens (Hrsg.) (2011): Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. Wien: Braumüller.
- Engl, Alice (2015): Von Kooperation zu Kohäsion. Die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino als transnationaler Handlungsraum. In: Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther (Hrsg.): Politik in Tirol. Jahrbuch 2015. Innsbruck: Studienverlag, 125–142.
- Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino (Hrsg.) (2014): Fortschritt in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. Ergebnisse des Euregio-Labs. Thesenpapier.
- Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino (Hrsg.) (2020): Euregio Fundamentals. Ergebnisse des EuregioLab 2020. Thesenpapier.
- Happacher, Esther (2021): Die Südtirol-Autonomie in Theorie und Praxis. In: Köhler, Thomas Walter/Mertens Christian (Hrsg.): Demokratie braucht Meinungen. Andreas Khol zum 80. Geburtstag. Wien: PROverbis, 219–230.

- Krzymuski, Marcin (2017): Der EVTZ im Innenverhältnis. In: Krzymuski, Marcin/Kubiciki, Philipp/Ulrich, Peter (Hrsg.): Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit. Instrument der grenzübergreifenden Zusammenarbeit nationaler öffentlicher Einrichtungen in der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos, 131–158.
- Krzymuski, Marcin/Kubiciki, Philipp/Ulrich, Peter (Hrsg.) (2017): Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit. Instrument der grenzübergreifenden Zusammenarbeit nationaler öffentlicher Einrichtungen in der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos.
- Obwexer, Walter (1995): Petitions- und Beschwerderecht in der EU. In: *Ecolex* 1995, 772–774.
- Obwexer, Walter (2011): Der EVTZ als neues unionsrechtliches Instrument territorialer Zusammenarbeit. In: Bußjäger, Peter/Gamper, Anna/Happacher, Esther/Woelk, Jens (Hrsg.): Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. Wien: Braumüller, 47–74.
- Osmanovic, Elma (2010): Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ). Grenzüberschreitende Kooperationsmöglichkeit von Körperschaften öffentlichen Rechts. *ASoK* 2010, 368–372.
- Palermo, Francesco (2013): Der EVTZ als neues Instrument grenzüberschreitender Zusammenarbeit am Beispiel der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. In: Happacher, Esther/Obwexer, Walter (Hrsg.): 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration. Wien: Facultas, 158–172.
- Pechstein, Matthias/Deja, Michal (2011): Was ist und wie funktioniert ein EVTZ? In: *EuR* 2011, 357–384.
- Schilling, Stefan (2016): Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit – Sinnvolles Instrument grenzüberschreitender Kooperation oder Haftungsfalle? In: *EuR*, 338–351.
- Schröder, Meinhard (2018): Art. 26 AEUV. In: Streinz, Rudolf (Hrsg.): *EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union*. München: Beck, 462–474.
- Simon, Christian (2012): Der EVTZ als Instrument der Gemeindekooperation. Ist der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) ein praxistaugliches Instrument für Gemeinden und Gemeindeverbände? In: *RFG* 2/2101, 67–70.
- Streinz, Rudolf (2018): Art. 352 AEUV. In: Streinz, Rudolf (Hrsg.), *EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union*. München: Beck, 2657–2675.
- Vock, Martin (2009): Der EVTZ: eine unbekannte Körperschaft. In: *ÖStZ* 2009/969, 487–490.
- Wimberger, Nicolas (2019): Art. 24 AEUV. In: Jaeger, Thomas/Stöger, Karl (Hrsg.): *Kommentar zu EUV und AEUV*. 225. Lieferung. Wien: Manz, 1–45.

# Das neue Sudetendeutsche Museum in München

Ortfried Kotzian

## The new Sudeten German Museum in Munich

**Abstract:** The Sudeten German Museum has a history spanning several decades. It is a visible sign and expression of the responsibility of the Free State of Bavaria for assuming patronage over more than three million expelled Sudeten Germans in 1954. Over seven decades, this has resulted in close cultural and social ties between Sudeten Germans and other Bavarian tribes. The landmark decision for the state museums of the historic German settlement areas in Eastern Europe was made after the Two Plus Four Agreement, which, as an unofficial peace treaty, facilitated the reunification of Germany and recognised the Oder-Neisse line as Germany's final eastern border. The Sudeten German Museum gave the Sudeten Germans a focal point for their history and culture. The diversity of Central Europe, in which the homeland of the Sudeten Germans lies, represents a treasure and an extraordinary cultural heritage for Europe that must not be forgotten.

**Keywords:** Sudeten Germans, Museum, Munich, Germany, Czech Republic.

## 1. Warum ein Sudetendeutsches Museum in München?<sup>1</sup>

Ein Sudetendeutsches Museum in München? In Bayern? In Deutschland? Ist dies nicht ein Widerspruch in sich? Ein Anachronismus?

Das Sudetenland umfasste die deutsch besiedelten Gebiete Böhmens, Mährens und Schlesiens, also jene Randzonen der ehemaligen österreichischen Kronländer der Monarchie, die 1918 zusammen mit der Slowakei und der Karpatenukraine zur Tschechoslowakei wurden. Im Sudetenland lebten seit dem Hochmittelalter Deutsche in enger Nachbarschaft zu Tschechen und anderen slawischen Stämmen. Dort haben die Deutschen der böhmischen Länder als Untertanen der Wenzelskrone eine rund tausendjährige Geschichte und dort haben sie in enger Nachbarschaft mit dem tschechischen Volk deutsche Kultur gelebt, entwickelt, in die Zukunft getragen und durch Bauten von Kirchen und Schlössern, Städten und charakteristischen Dorfstrukturen zum europäischen Kulturerbe werden lassen.

Neben diesem sichtbaren Kulturerbe schufen die Deutschböhmern, Deutschmährern und Sudetenschlesier im Laufe der Jahrhunderte auch eine geistige (immaterielle) Kultur, welche sich in Literatur, Kunst, Musik, Theater, Vereinswesen oder Volkskultur ausdrückte. Diese kulturellen Werte sind bis ins 20. Jahrhundert zu einem „Kulturschatz“ der Sudetendeutschen angewachsen, der es wert ist, gesammelt, erforscht, museal bearbeitet und ausgestellt zu werden.

Damit ist die Begründung und Notwendigkeit eines Sudetendeutschen Museums hinreichend gegeben. Aber wo sollte ein solches Museum seine Pforten öffnen, um im 21. Jahrhundert der internationalen Öffentlichkeit von diesem herausragenden Erbe zu erzählen?

In Prag, in Reichenberg, in Brünn, Olmütz oder Troppau oder gar in Eger, Aussig, Znaïm oder Iglau? Der deutsche Bevölkerungsanteil in diesen Städten war bedeutend. Die kulturelle Prägung entsprach der historischen Entwicklung, ja sie war oftmals Abbild ihrer Geschichte. Für die vielen Interessierten an der Geschichte der böhmischen Länder, der Geschichte der Sudetendeutschen und Tschechen in diesem Raum, an der Geschichte ihrer Lebensweise und Religiosität, ihres Denkens und Handelns wäre das wohl die logische Lösung.

## 2. Aus Nachbarn wurden Feinde

Aber die schrecklichen Ereignisse im 20. Jahrhundert mit zwei Weltkriegen, mehreren Staatswerdungen („nationbuilding“), der nationalen Verblendung der europäischen Völker, welche Assimilierung, Genozid und Vertreibung auslösten, der Bolschewisierung eines Großteils von Europa, führten zum „Ende der Selbstverständlichkeiten“, wie es im Sudetendeutschen Museum in einer Abteilung genannt wird. Die Lebensentwürfe der Menschen im böhmischen Raum zerbrachen. Aus Nachbarn wurden Gegner und Feinde.

Die für das kulturelle und wirtschaftliche Leben so wichtige jüdische Bevölkerung fiel dem nationalsozialistischen Terror zum Opfer. Auch andere Gegner des NS-Regimes, vor

<sup>1</sup> Vgl. dazu Kotzian 2018a, 14–16.



allem aus dem Umfeld der Kirchen und der Arbeiterbewegung, wurden ermordet oder gezwungen, ins Exil zu gehen.

Die Sudetendeutschen mussten ihre Heimat Ende des Zweiten Weltkrieges verlassen, weil Rache und Vergeltung gegenüber allem Deutschen zur tschechoslowakischen Staatsdoktrin wurde und sich diese nicht nur gegen NS-Täter richtete, sondern durch die sog. „Beneš-Dekrete“ allen deutschen Mitbürgern kollektiv die Verantwortung für die geschichtlichen Entwicklungen aufbürdete.

In den Jahren 1945/46 wurde die wiedererstandene Tschechoslowakei von Deutschen mit Zustimmung der alliierten Siegermächte „ethnisch gesäubert“. Von 3,2 Millionen Deutschen der ČSR (Volkszählung 1930) verblieben ganze 300.000 im Lande. Von den heimatvertriebenen Sudetendeutschen kam etwa eine Million nach Bayern. Flucht und Vertreibung sind also die einzige sinnvolle Begründung, warum ein Sudetendeutsches Museum in München entstehen muss, in der neuen Heimat der Sudetendeutschen und nicht an irgendeinem Ort in der Tschechischen Republik.

### 3. Eine ausgewogene Erzählung des Schicksals

Mehr als 70 Jahre leben nun die Sudetendeutschen und ihre Nachkommen außerhalb ihrer angestammten Heimat. Mit der Erinnerung an alles, was Heimat ausmacht, verblasst auch das Wissen um das Sudetenland und das Schicksal der Sudetendeutschen. Jeder Nachkomme hat sich dieses Wissen mühsam zu erwerben und er muss selbst entscheiden, wie er damit umgeht: ob er seine Erkenntnisse in den „Keller des Vergessens“ ablegt, ob ihn der Forschergeist erfasst und er immer mehr Neues erfahren will oder ob er die Heimat seiner Eltern und Großeltern zur Aufgabe macht, die in seinem Leben Bedeutung erlangt. Die letztgenannte Entscheidung werden wahrscheinlich nur wenige treffen. Aber damit sie wenigstens die Möglichkeit haben, ein derartiges Angebot an die eigene Lebensgestaltung anzunehmen, braucht die deutsche Gesellschaft das Sudetendeutsche Museum. Es erzählt die Geschichte und Kultur der Sudetendeutschen anhand von Alltagsgegenständen, die gerettet werden konnten, so, dass die Fragen und Probleme, welche das Schicksal von drei Millionen Sudetendeutschen aufwerfen, verstanden werden können: so objektiv wie möglich, aus unterschiedlichen Perspektiven ohne zu überspitzen, ohne zu dramatisieren, ohne Feindbilder aufzubauen, aber auch ohne schwierige Situationen der Geschichte zu verschweigen oder zu minimalisieren. Es zeigt auch, wie man nach Linderung der größten Not in der Nachkriegszeit begonnen hat, die alte Heimat in der neuen wieder „aufstehen“ zu lassen. Das Sudetendeutsche Museum will nun mit den über lange Jahre gesammelten Artefakten und Objekten, die vertriebene Sudetendeutsche liebevoll bewahrt haben, einem kulturhistorischen Anspruch genügen, der ein modernes Museum entstehen lässt, um dessen internationale Anerkennung und Bedeutung in den nächsten Jahrzehnten gerungen werden muss.

#### 4. Museumsbau in Obhut der Stiftung<sup>2</sup>

Vier lange Jahre standen die Baucontainer auf der Hochstraße in München vor der Fassade des Sudetendeutschen Hauses und der Baustelle des Sudetendeutschen Museums. Seit Mitte Dezember 2019 wurde der Rückbau der Container immer deutlicher sichtbar. Die Baufirmen, allen voran der Generalunternehmer PROBAT AG, haben sich in Übergangsbüros in der Tiefgarage zurückgezogen, von wo aus Restarbeiten und Mängelbeseitigungen geplant und durchgeführt werden sollen. Nach neuerlichen Erdbewegungen unter dem ehemaligen Gehsteig vor dem Sudetendeutschen Haus durch die Stadtwerke München wurde dieser wieder hergestellt und die neu gestalteten Eingangsbereiche gepflastert und die Parkbuchten neu eingefriedet. Dies alles war jedoch nur das äußere Zeichen einer nahenden Baufertigstellung.

Am 12. Dezember 2019 fand eine letzte umfassende Baubegehung statt, die durch sämtliche Ebenen des Sudetendeutschen Museums führte und die neu gestalteten Räumlichkeiten im Sudetendeutschen Haus, wie etwa den Lesesaal der vom Collegium Carolinum verwalteten Wissenschaftlichen Bibliothek, die Museumspädagogik, die Alfred-Kubin-Galerie<sup>3</sup>, den Adalbert-Stifter-Saal<sup>4</sup> und das in neuem Glanz erstrahlende Otto-von-Habsburg-Foyer<sup>5</sup> mit einbezog. Sie schloss sich einer im November stattgefundenen technischen Begehung an, welche die äußerst komplizierten, im gesamten Gebäudekomplex vorhandenen Maschinen zur Heizungs- und Klimatechnik, zu Datenübertragungen, zur Sicherheits- und Brandschutztechnik und zur Gebäudeleitsystematik umfassten. Allein bei letztgenannter Begehung waren das Staatliche Bauamt Rosenheim, das planende Architekturbüro pmp, die Sudetendeutsche Stiftung und das Museum sowie die ausführenden Firmen mehr als fünf Stunden in den Gebäuden unterwegs. Dabei wurden auch die kleinsten Mängel überprüft oder neu dokumentiert. Die Begutachtung machte deutlich, in welchem riesigem Umfang sich die beteiligten Personen, in besonderer Weise Raoul Wirbals, der „Baubeauftragte“ der Sudetendeutschen Stiftung, um Tausende von Einzelheiten zu kümmern hatten, was nicht aus den Augen verloren werden durfte, um die Grundlagen für ein renommiertes, international anerkanntes Sudetendeutsches Museum zu schaffen.

Planungsänderungen an die technischen Anforderungen in den Räumlichkeiten im Museum hatten den Planungsstab der Sudetendeutschen Stiftung um Dr. Michael Henker immer wieder gezwungen, Änderungen in der Zielprojektion des Museums zusammen mit der Gestalterfirma Dr. Hermanns und Partner aus Münster vorzunehmen, da die jeweils neue bauliche Situation dies erforderte. So wurde der bauliche Fortschritt in einem zähen Geben

<sup>2</sup> Vgl. dazu Kotzian 2020a, 13.

<sup>3</sup> Alfred Leopold Isidor Kubin, geb. 10.04.1877 in Leitmeritz/Böhmen, gest. 20.08.1959 in Zwickledt, Gemeinde Wernstein am Inn/Oberösterreich, war sudetendeutscher Grafiker, Schriftsteller und Buchillustrator.

<sup>4</sup> Adalbert Stifter, geb. 23.10.1805 in Oberplan/Böhmerwald, gest. 28.01.1868 in Linz/Oberösterreich, war sudetendeutscher Schriftsteller, Maler und Pädagoge.

<sup>5</sup> Otto von Habsburg, geb. 20.11.1912 in Reichenau an der Rax/Niederösterreich, gest. 04.07.2011 in Pöcking/Bayern, war ältester Sohn des letzten Kaisers Karl I. von Österreich, Königs von Ungarn und Königs von Böhmen, Markgrafen von Mähren und Herzogs von Schlesien. Er war Schriftsteller, Publizist und Politiker (CSU MdEP 1979–1999).

und Nehmen vorangetrieben, wobei die staatlichen Vorgaben in diesem Projekt, welche durch die Bayerischen Staatsministerien für Familie, Arbeit und Soziales, hier vor allem durch Herrn Ministerialrat Dr. Wolfgang Freytag in geduldiger Mediatoren-Tätigkeit und dem Staatsministerium für Bau und Verkehr verantwortet und vom Bayerischen Landtag genehmigt werden mussten, immer im Blick zu halten waren.

Nach der sog. Hochbaubegehung am 12. Dezember 2019 wurden schließlich die Übergabeprotokolle von der Leiterin des Staatlichen Bauamtes Rosenheim, Frau Doris Lackerbauer, und dem Vorstandsvorsitzenden der Sudetendeutschen Stiftung, Dr. Ortfried Kotzian, unterzeichnet. Dem Protokoll mit dem schlichten Namen *M 8* ist auch eine Übergabevereinbarung zwischen Bauamt und Stiftung angefügt, welche die verbleibenden Aufgaben von Bauamt und Stiftung in der Folgezeit beschreibt. Das Bauamt überreichte der Stiftung einen Ordner mit Dokumenten zur Baugeschichte und den zahlreichen technischen Details. Frau Lackerbauer und Dr. Kotzian nahmen in kurzen Ansprachen zu den vergangenen vier schwierigen Jahren von Neubau und Umbau Stellung und gaben der Hoffnung Ausdruck, dass die Inbetriebnahmephase zu einem gelungenen Abschluss führen werde. Der Dank beider Seiten richtete sich vor allem an den Chefarchitekten Johannes Probst (pmp) und den Generalunternehmer PROBAT sowie allen beteiligten Firmen und Institutionen, die noch über längere Fristen durch Wartungsverträge an Haus und Museum gebunden sein werden.

Somit ist mit Wirkung vom 21. Dezember 2019 das Sudetendeutsche Haus wieder in seiner Gesamtheit in die Verantwortung der Sudetendeutschen Stiftung zurückgekehrt und das Sudetendeutsche Museum wurde ebenfalls in die Obhut der Stiftung als der „grundbesitzverwaltenden Stelle des öffentlichen Rechts“ übergeben.

Alle Bereiche sind nun barrierefrei zu nutzen, mit Aufzügen verbunden und erleichtern den Zugang nicht nur von Haus und Museum, sondern auch vom *Haus des Deutschen Ostens* aus. Den Institutionen im Sudetendeutschen Haus sollen von Seiten der Sudetendeutschen Stiftung die modernen Möglichkeiten der Präsentation böhmisch-mährisch-schlesischer und sudetendeutscher Kultur in diesem neu gestalteten Zentrum der Volksgruppe vermittelt werden.

## 5. Ein internationales Zentrum der Sudetendeutschen ergänzt sudetendeutschen Lebensstil<sup>6</sup>

Seit Mitte August 2020 prangte am Verbindungsteil zwischen Sudetendeutschem Haus und Museum ein riesiges rotes Banner mit der Inschrift: „Das Museum eröffnet“.

Das Hohe Pfingstfest, einer der Höhepunkte eines Kirchenjahres, hatte für die Sudetendeutschen schon immer eine besondere Bedeutung. Alljährlich, seit mehr als 70 Jahren, treten die Sudetendeutschen aus dem Alltagsgeschehen heraus und geraten in einen Feiermodus, der drei Tage anhält. Das „Pfingsttreffen“, wie der Sudetendeutsche Tag umgangssprachlich genannt wird, erinnert Tausende Menschen an ihre Herkunft aus den böhmisch-mährisch-schlesischen Erblanden, an ihre Heimat im Sudetenland, an Flucht

<sup>6</sup> Vgl. dazu Kotzian 2020b, 34.

und Vertreibung, an Kindheits- und Jugenderinnerungen und an Gemeinschaftserlebnisse in der Sudetendeutschen Jugend, in Singkreisen und Spielscharen, an kulturelle Ereignisse wie Ausstellungen, Konzerte, die Werke von Dichtern, Musikern, Erfindern usw. oder an gemeinsame Aufgaben und Arbeiten in der Tschechischen Republik. Die in einer deutschen oder österreichischen Großstadt versammelten Sudetendeutschen können sich der Aufmerksamkeit der öffentlichen Meinung in den Medien gewiss sein. Die Aussagen in „Tagesschau“, „Heute“ oder bayerischer „Rundschau“ sind zwar reduziert auf bestimmte Schlagwörter, mit denen man in der Gesellschaft Mitteleuropas die Sudetendeutschen gerne etikettiert, aber sie zeigen auch, dass eine beachtliche Gruppe von Menschen, die 1945/46 ihre angestammte Heimat zwangsweise verlassen mussten, sowie deren Nachkommen und Interessierte von deutscher und tschechischer Seite auch mehr als 75 Jahre danach der Weltöffentlichkeit etwas zu sagen haben und vor allem, dass sie nicht gewillt sind, menschenrechtswidrige Handlungen von Staaten zu akzeptieren und auf sich beruhen zu lassen.

Im Jahr 2020 musste erstmals seit der Gründung der Sudetendeutschen Landsmannschaft das Hohe Pfingstfest ohne das pfingstliche Hochamt, die Großkundgebung beim Sudetendeutschen Tag, die Verleihungen von Kulturpreisen und dem sudetendeutschen Karlspreis sowie dem böhmischen Dorffest und den zahllosen Vortragsveranstaltungen auskommen. „Tagesschau“, „Heute“ und „Rundschau“ blieben zu diesem Thema stumm. Verantwortlich für diese Tatsache waren nicht die Sudetendeutschen selbst, sondern eine den gesamten Globus erschreckende Pandemie, die Maßnahmen erforderte, die Gemeinschaft und „Treffen“ unmöglich machten und zu einer Verlegung des Sudetendeutschen Tages 2020 aus Regensburg zu einem „Kleinen Sudetendeutschen Tag“ nach München Ende November führten, der dann ebenso nicht stattfinden konnte, wie der für Hof zu Pfingsten 2021 geplante Sudetendeutsche Tag.

## 6. Haus und Museum eine architektonische Einheit

Hatten die Sudetendeutschen somit nichts zu feiern? Diese Frage ist zunächst mit einer Aussage zu beantworten, welche vor kurzem unvermittelt in den Raum gestellt wurde: „Ich muss schon sagen, mir gefällt das Sudetendeutsche Haus ohne Gerüste viel besser als mit ihnen und den Baucontainern!“<sup>7</sup> Wenn die Sonne scheint und der Himmel im entsprechenden Blau erstrahlt, wenn daneben weiße Postkartenwolken das Grün des Isarhochufers kontrastieren, dann hat das Sudetendeutsche Haus mit dem neuen Sudetendeutschen Museum ein weltoffenes und modernes Antlitz erhalten, das geradezu eine positive Ausstrahlung für eine gemeinsame Zukunft aller sudetendeutschen, böhmisch-mährisch-schlesischen Institutionen, die im Sudetendeutschen Haus vereint arbeiten, herausfordert. Das Bauprojekt, das der Freistaat Bayern zusammen mit der Bundesrepublik Deutschland aufgrund der Verpflichtungen aus der Schirmherrschaft über die Sudetendeutschen vor mehr als einem Jahrzehnt in die Wege leitete, ausführen ließ und finanzierte, sollte die besondere politische Wertschätzung ausdrücken.

<sup>7</sup> Steffen Hörtler 2019 in einem persönlichen Gespräch mit dem Verfasser.

Die neu strukturierte und aufgelockerte Fassade deutet an, dass ein gleichförmiger Bürobau nun den verschiedensten Aufgaben der Einrichtungen neue Gestaltungsmöglichkeiten anbietet. Die Voraussetzungen für eine nachhaltige Tätigkeit und den Erhalt des Kulturerbes der Sudetendeutschen, mit ihrer oftmals tragischen Geschichte im Verbund mit den Völkern der böhmischen Länder, Tschechen und Juden, sind mit der Restaurierung des Sudetendeutschen Hauses und dem Bau des Sudetendeutschen Museums geschaffen worden.

## 7. Von der historischen Erfahrung zur aktuellen Heimat

Auf dem schwierigen Gelände der ehemaligen „Wallensteinstuben“ ist ein moderner Museumsbau entstanden, der nicht nur den Gebäudekomplex des sudetendeutschen Hauses architektonisch abschließt, sondern der den abfallenden Hang zum Auer Mühlbach hin geschickt aufnimmt und durch die Einkerbungen im Baukörper die einzelnen Museumsetagen zur Münchner Stadtsilhouette hin weitet. Der Blick des Museumsbesuchers soll von der sudetendeutschen kulturellen historischen Erfahrung geführt werden zur aktuellen Heimat der Sudetendeutschen in Bayern, hier symbolisch in München, und damit ausdrücken, dass in der Gegenwart und im Hier und Heute wichtige Aufgaben auf jeden warten, der sich mit Kultur und Geschichte der Sudetenländer und ihrem Schicksal befasst.

Mit der Verbindung von Museum und Haus ist in München jenes „Zentrum“ entstanden, das sich schon die Gründungsväter des Sudetendeutschen Hauses gewünscht hatten. Damals in den achtziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts war die Beifügung „international“ noch auf die westliche Hemisphäre beschränkt geblieben, da der „Eiserne Vorhang“ die östliche Welt, aus der auch die Sudetendeutschen stammen, abtrennte. Mit dem Sudetendeutschen Haus wollte die Sudetendeutsche Stiftung jenes steinerne Symbol schaffen, das den kulturellen Mehrwert der Volksgruppe in all ihren Facetten für die Gesamtgesellschaft der „neuen Heimat“ darstellt. Auf diese Weise sollte eine lebendige Zukunft sichergestellt und gestaltet werden. Dies sollte mit der räumlichen Nähe der verschiedensten Institutionen im Sudetendeutschen Haus versucht werden: dem Adalbert Stifter Verein, der sich um Literatur und Kunst der böhmischen Länder bemühen sollte, dem Collegium Carolinum, das für die wissenschaftliche Erforschung von Geschichte und Kultur verantwortlich zeichnete, der Sudetendeutschen Landsmannschaft, die als umfassende Volksgruppenorganisation für Gemeinschaft und Identität der Sudetendeutschen zuständig war und ist, der Sudetendeutschen Heimatpflege, welche für Brauchtum und Erhaltung des Kulturerbes in der alten und neuen Heimat verantwortlich zeichnete, dem Sudetendeutschen Archiv oder Institut, das all das zu dokumentieren und zu archivieren hatte, dem Sudetendeutschen Rat, welcher außenpolitischen Aufgaben der Sudetendeutschen und ihre Repräsentation deutlich machen sollte, der Sudetendeutschen Zeitung, welche über das Tagesgeschehen berichtet und anderen sudetendeutschen Institutionen. Die Klammer all dessen stellt die Sudetendeutsche Stiftung dar, die der Besitzer und Verwalter des Sudetendeutschen Hauses ist und der Betreiber sowie die „grundbesitzverwaltende Stelle des öffentlichen Rechts“ des Sudetendeutschen Museums wurde.

## 8. Sudetendeutsche Existenz in der Zukunft

Die vergleichende Minderheitenforschung<sup>8</sup> – und die Sudetendeutschen waren zumindest in der ersten Tschechoslowakischen Republik eine Minderheit und der in Tschechien verbliebene kleine Teil ist es heute noch – nennt fünf Kriterien, welche gegeben sein müssen, um eine Volksgruppe oder Minderheit weiter existieren zu lassen.

- a) Die Sudetendeutschen brauchen eine *eigene Identität*. Dies kann nur eine *Herkunftsidentität* sein. Diese Identität macht aus der Gruppe etwas *Besonderes*. Die Herkunft ist das *Alleinstellungsmerkmal* der Sudetendeutschen. Sie unterscheidet die Gruppe von der Gesamtgesellschaft. Im Sudetendeutschen Haus und Museum sind die Sudetendeutschen im wahrsten Sinne des Wortes „verortet“.
- b) Die Sudetendeutschen brauchen ein *positives Bild in der Öffentlichkeit*, eine breite Akzeptanz ihrer *Anliegen*, ihrer *Anhänger* ja ihrer *Existenz*. Zu diesem *positiven Bild* wird das Ensemble aus Sudetendeutschem Haus und Sudetendeutschem Museum beitragen.
- c) Die Sudetendeutschen brauchen ein *Zentrum*, so wie es mit dem Sudetendeutsche Haus mit Museum gegeben ist, wo Bibliothek, Archiv, Kulturleben, Wissenschaft, Forschung und Gemeinschaft zusammenwirken können.
- d) Die Sudetendeutschen brauchen eine *unabhängige, wirtschaftliche Basis*, die staatlich unterstützt, aber nicht vom Staat allein finanziert werden soll. Mit dem Besitz des Sudetendeutschen Hauses sowie der Trägerschaft des Sudetendeutschen Museums hat die Sudetendeutsche Stiftung wesentliche finanzielle Aufgaben übernommen, die sie in Zukunft nur erfüllen kann, wenn auch die Volksgruppe durch Zustiftungen und andere finanzielle Zuwendungen ihren Wert zu würdigen weiß.
- e) Die Sudetendeutschen brauchen immer „junge“ *Eliten*, die sich für sudetendeutsche Belange interessieren oder sich damit identifizieren können. Diese benötigen als Dreh- und Angelpunkt jenes Sudetendeutsche Zentrum, das durch die Aus- und Umbaumaßnahmen an der Hochstraße entstanden ist. Dort können sich die politischen Eliten auf demokratischer Basis im Sudetendeutschen Rat bündeln. Daneben werden Persönlichkeiten aus Kultur und Wirtschaft, Wissenschaft und Forschung sowie alle Interessenten angesprochen und vertreten sein können.

## 9. Ein markanter, unaufgeregter Gebäudeausdruck

All das wird deutlich durch ein renoviertes Sudetendeutsches Haus und dem Bau des Sudetendeutschen Museums. Beim Betrachten des Gebäudekomplexes werden die innen wirkenden Zielsetzungen der nutzenden und gestaltenden Institutionen quasi symbolhaft nach außen gekehrt.

„Das Museum wirkt zunächst wie ein fensterloser Block, der sich dem Hang des Isarhochufers anpasst. Für den zweiten Blick gliedern die über fünf Geschosse reichenden Ein-

<sup>8</sup> Vgl. dazu Kotzian 2009a, 146–155; 2009b, 200–211.

schnitt die Hangvorräume zu einem markanten, unaufgeregten Ausdruck des Gebäudes.<sup>9</sup> Der Architekt hatte die natürlichen Gegebenheiten, die Hochstraße und den Hang zum Auer Mühlbach hinunter im Blick, als er seine Pläne entwickelte. Er bezog das Vorhandene des Sudetendeutschen Hauses in die Konzeption mit ein und setzte Alt und Neu sehr dezent durch brünierte Messingbänder voneinander ab.

Das dunkelbraun wirkende Messingmaterial gibt den Gebäuden Struktur; es schafft aber auch Verbindungen einzelner Bauteile. Dies geschieht auf der Vorderseite an der Hochstraße ebenso wie auf der Rückseite im Umfeld der Freiflächen des Cafés Bohemia und der Veranda zum *Haus des Deutschen Ostens* hin. Dort lässt sich im Lochblech sogar das Siedlungsgebiet der Sudetendeutschen deutlich erkennen, wie es auch im Fliesenboden im Otto-Habsburg-Foyer eingelassen ist.

Das Verbindende trifft vor allem für das Lodgman-von-Auen-Zimmer<sup>10</sup> zu, welches zur Frontseite die künstlerisch von Diether F. Domes<sup>11</sup> gestalteten Glasfenster beherbergt, welche die besonders von den Böhmerwäldlern verehrte „Rose der Rosenberger oder Wittigonen“<sup>12</sup> betont. In der Dämmerung und bei Dunkelheit werden die Glasfenster hinterleuchtet, was dem neuen Eingangsportal ein besonderes Gepräge vermitteln wird.

Insgesamt bilden die dunklen Metallplatten an einzelnen Strukturelementen von Haus und Museum Klammern, welche die einzelnen Gebäudeteile nicht nur trennen sondern auch verbinden. Dieses Verbindende sollte auch durch die Aufnahme vorhandener Bauteile, z. B. der exponierten Aufstellung der großen Glasskulptur, aber auch neuer symbolisiert werden, etwa der neu geschaffene Übergang zum *Haus des Deutschen Ostens*, der auch den Weg zum Lesesaal der Bibliothek erschließt, welcher sowohl Bibliothek als auch Museumspädagogik oder Café Bohemia ins Bewusstsein rückt.

## 10. Offenheit und Willkommenskultur

Wenn man lange genug vor dem Fassadenelement des Eingangsportals verweilt und darüber Bescheid weiß, wer sich alles im Sinne einer friedentiftenden Zukunft für Mitteleuropa hinter diesen Mauern abrackert, dem könnte der Gedanke kommen, das Portal gleiche einer mit Mineralwasser gefüllten Karaffe, aus der die Kohlensäurebläschen wie Perlen in die Höhe steigen. Im übertragenen Sinne befördert der Sprudel Ideen in die Atmosphäre, die in den Denkwerkstätten des Sudetendeutschen Hauses geboren werden, um eine unbestimmte Zukunft als „offene“ Zukunft zu charakterisieren. Die Verbände der Sudetendeutschen leben von „Ideen“ und „Idealisten“. Sie haben kaum etwas zu verkaufen oder zu vermarkten. Der

<sup>9</sup> pmp Architekten GmbH 2020, 1–3.

<sup>10</sup> Rudolf Vinzenz Maria Ritter Lodgman von Auen, geb. 21.12.1877 in Königgrätz/Böhmen, gest. 11.12.1962 in München, war deutsch-böhmischer Politiker (1918 Landeshauptmann von Deutschböhmen, 1948–1959 Sprecher der Sudetendeutschen Landsmannschaft).

<sup>11</sup> Diether F. Domes (1939–2016) erhielt den Sudetendeutschen Kulturpreis für Bildende Kunst 1992.

<sup>12</sup> Die fünfblättrige rote Waldrose auf silbernem Grund war das Wappen der Herren von Rosenberg/Böhmerwald. Als Lieblingsblume Adalbert Stifters spielt sie eine wesentliche Rolle in dessen Roman „Witiko“.

Mehrwert der Sudetendeutschen muss immer wieder neu erklärt und verständlich gemacht werden – wie die Gestaltung der Fassade im Eingangsbereich.

Lassen wir nochmals den Architekten Johannes Probst zu Wort kommen. Er meint, dass man sich die Messingblechteile wie einen Zug vorstellen müsse, der dem Gebäude eine Struktur verleiht und wie eine Klammer wirkt, von der Tiefgarageneinfahrt über die Außenseite der Alfred-Kubin-Galerie, den Eingangsbereich, die Fassade des Adalbert-Stifter-Saales bis zum Sudetendeutschen Museum. Das Museum sei die Lokomotive, die einzelnen Wägen seien mit Puffern verbunden, es gebe Adapter zwischen den Teilen. Der Zug habe eine Struktur, aber nur im Miteinander könne er gemeinsam in die Zukunft fahren. Ein Gegeneinander sei nicht möglich. So symbolisiere diese Bewegung im Miteinander die Stärke der Sudetendeutschen 75 Jahre nach der Vertreibung: den Zusammenhalt und die Gemeinsamkeit der vom Schicksal nicht immer positiv behandelten Menschen.

## 11. Ein bayerischer Heimatschatz im Sudetendeutschen Museum<sup>13</sup>

Welche Schätze schlummern in Bayerns nichtstaatlichen Museen? Auf diese Frage wollten das Bayerische Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat zusammen mit dem Bayerischen Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst eine schlüssige Antwort suchen. So wurde gemeinsam mit der Landesstelle für nichtstaatliche Museen und dem Bayerischen Landesverein für Heimatpflege ein Wettbewerb „100 Heimatschätze“ ausgeschrieben. Der Leiter des Planungstabes des Sudetendeutschen Museums, Dr. Michael Henker, schlug dem Vorstandsvorsitzenden der Sudetendeutschen Stiftung, Dr. Ortfried Kotzian, eine Beteiligung und Mitwirkung vor. Zusammen mit dem Museumsteam, insbesondere dem Sammlungsleiter Klaus Mohr, der auch zusammen mit Elisabeth Fendl Mitherausgeber des 1. Bandes der Schriftenreihe des Sudetendeutschen Museums „Heimat Geschichten – Aus den Sammlungen des Sudetendeutschen Museums“<sup>14</sup> ist, wurden erfolgsverdächtige Objekte ausgewählt und der Jury zur Prämierung vorgeschlagen. Groß waren Überraschung und Freude, dass das „Motorrad Böhmerland“<sup>15</sup> zu einem der bayerischen Heimatschätze erklärt wurde und damit Stiftung und Sudetendeutsches Museum zu den Preisträgern „100 Heimatschätze“ gehören.

Am 13. Juli 2018 kam es in der Allerheiligen-Hofkirche der Residenz zu München zur Auszeichnung der Preisträger und zur Übergabe von Urkunden und Dotierungen. Bayerns Finanz- und Heimatminister Albert Füracker erklärte in seiner Ansprache:

„Unsere bayerischen Heimatmuseen bewahren regionale Tradition und Heimatkultur. Unzählige Kleinode erzählen spannende Geschichten, stärken das Gefühl für die bayerische Lebensart und präsentieren einen modernen, lebendigen Umgang mit der bayerischen Heimatgeschichte. Unsere bayerische Museumslandschaft mit ihren über 1.300 Museen ist eine wahre Schatztruhe. Die nichtstaatlichen Museen leisten einen entscheidenden Beitrag zum Erhalt unserer unverwechselbaren bayerischen Heimat.“<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Vgl. dazu Kotzian 2018b, 6.

<sup>14</sup> Fendl/Mohr 2018.

<sup>15</sup> Mohr 2018, 143–147.

<sup>16</sup> Füracker 2018.



Ausgezeichnet wurden nicht nur Objekte, sondern damit verbundene Geschichten zu den vorgeschlagenen Ausstellungsgegenständen. Dabei war das jüngst präsentierte Buch „Heimat Geschichten – Aus den Sammlungen des Sudetendeutschen Museums“ eine große Hilfe. Der „motorisierte Dackel“, das Böhmerland-Motorrad, bekam damit ein Etikett, das ausführlich die Besonderheiten und auch Eigenheiten des Fahrgerätes schildert. Klaus Mohr, der den Artikel über das Böhmerland-Motorrad verfasste, forderte dort, dass „so ein Exponat [...] nachhaltig historische Zusammenhänge veranschaulicht.“ Er fährt fort:

„Das Böhmerland-Motorrad kann diese Funktion wie kaum ein anderes Objekt erfüllen. Es ist von der Optik her spektakulär, es gibt nur sehr wenige Exemplare in anderen Museen und es erzählt die Kultur-, Technik-, Wirtschafts- und Zeitgeschichte anhand eines mittleren Industriebetriebs, wie er für die Region typisch war. Der Unternehmer war ein genialer Konstrukteur, seine Mitarbeiter waren gut geschult und gemeinsam versuchte man, den zweisprachigen Markt der Tschechoslowakei zu bedienen. Kriegswirtschaft, Enteignung 1945 und der letztendlich gescheiterte Neubeginn nach der Vertreibung sind die Stationen des Niedergangs. Der ‚Motorisierte Dackel‘ oder die ‚Wilde Bank‘, wie die Maschine wegen ihres ungewöhnlichen Aussehens im Volksmund auch genannt wurde, fasziniert viele Menschen bis zum heutigen Tage.“<sup>17</sup>

Das Schicksal der Maschine und der Konstrukteursfamilie kann im Band „Heimat Geschichten – Aus den Sammlungen des Sudetendeutschen Museums“ nachgelesen werden.<sup>18</sup> Die Ehrung durch den Freistaat Bayern und das Preisgeld für einen der „100 Heimatschätze“ kann für ein spannendes Sudetendeutsches Museum sorgen, in dem viele neue Geschichten über die sudetendeutsche Geschichte geschrieben werden können.

## 12. Eine wissenschaftliche Analyse zum Sudetendeutschen Museum

Zwischenzeitlich liegt auch die erste wissenschaftliche Analyse zum Sudetendeutschen Museum vor. Sie wurde – ähnlich wie die Preisvergabe der „100 Heimatschätze“ – noch vor Beendigung des Baues des Museums und seiner Eröffnung abgefasst. Vincent Regente legte mit seiner Promotionsschrift „Flucht und Vertreibung in europäischen Museen. Deutsche, polnische und tschechische Perspektiven im Vergleich“<sup>19</sup> ein voluminöses, 646 Seiten starkes Werk vor, in dem er das Sudetendeutsche Museum in München mit dem Museum der deutschsprachigen Bewohner Böhmens in Aussig vergleicht.<sup>20</sup> Regente unternimmt einen der Wissenschaftlichkeit seiner Thematik geschuldeten ausführlichen Anlauf, bis er zum eigentlichen Schwerpunkt seiner Arbeit kommt. So werden „Theoretische und methodische Grundlagen“ (S. 53–94), „Flucht und Vertreibung der Deutschen als historisches Ereignis“ (S. 95–144), „Diskurs über Flucht und Vertreibung im Kalten Krieg“ (S. 145–194), „Diskurse über Flucht und Vertreibung nach 1989“ (195–274) ausführlich untersucht, bevor er mit der strukturierten Analyse der verschiedenen Museen in Deutschland, Polen und Tschechien beginnt. Dabei nehmen die beiden Museen in München und Aussig, die sich mit der deutsch-tschechisch-sudetendeutschen Thematik auseinandersetzen, eher eine unter-

<sup>17</sup> Mohr 2018, 143.

<sup>18</sup> Mohr 2018, 143–147.

<sup>19</sup> Regente 2020.

<sup>20</sup> Regente 2020, 340–367.

geordnete Rolle ein. Dies hat wohl mehrere Gründe: Beide Museen befanden sich für den Autor in einem Entwicklungsstadium, das keine abschließende Analyse zuließ. Zum zweiten änderten sich die zur Verfügung stehenden Perspektivpapiere zumindest in München jeweils mit der Berufung neuer Gründungsbeauftragter des Sudetendeutschen Museums sowie dem Baufortschritt und den Arbeiten der Gestalter-Firma. Der Autor bedauert, dass „bis auf wenige Ausnahmen – wie im Falle des in dieser Arbeit exkursiv behandelten Sudetendeutschen Museums in München ein [...] Ausstellungskonzept“ nicht „öffentlich zugänglich ist.“<sup>21</sup> Somit kann er auf Grund der Genese des Museums natürlich nicht den letztgültigen Stand der Entwicklung erklären und bleibt in gewissen Bereichen im Spekulativen.

### 13. Vergleich der Museen in Bayern und Tschechien

Bezüglich des Aufbaus der Arbeit stellt Vincent Regente klar seine Ziele heraus: „Nach einer kurzen Definition und Differenzierung dieser beiden Termini (gemeint sind *Flucht* und *Vertreibung*, d. V.) wird detailliert die Ausstellung als zu analysierende Quelle in den Blick genommen.“<sup>22</sup> Bei seinem Bericht über die Entstehung des Sudetendeutschen Museums in München kommt Regente zu dem Schluss, dass „das Vorhaben von einem breiten politischen Konsens getragen [wurde] und die bayerische SPD sogar eine bessere Finanzierung sowie eine Beschleunigung des Vorhabens [forderte].“<sup>23</sup> Die Zielsetzung des Sudetendeutschen Museums fasst der Autor wie folgt zusammen:

„Mit seiner kulturhistorischen Aufstellung, die auch Wirtschaft, Religion und Technik beinhaltet, verfolgt es Ansätze eines Universaliums, das mit einer solchen Themenvielfalt das Lernen über den Menschen ermöglichen soll. Darüber hinaus wird die Ausstellung eine mehrere hundert Jahre umspannende mitteleuropäische Regionalgeschichte darstellen, in der die Sudetendeutschen heute ‚Brückenbauer im geeinten Europa‘<sup>24</sup> seien. Das Museum verstehen die Schöpfer nicht als isolierte Institution, sondern es soll sich in ein bayerisches, deutsches und tschechisches Netzwerk konstruktiv einfügen.“<sup>25</sup>

Es würde zu weit führen, die gesamte Konzeption des Sudetendeutschen Museums an dieser Stelle nachzuzeichnen, wie es der Autor ausführlich getan hat. Daher soll zum Schluss dieses Abschnitts nur auf den Vergleich zwischen Sudetendeutschem Museum in München und Collegium Bohemicum in Aussig abgehoben werden. Der Autor meint:

„Die beiden Museumsprojekte in München und Aussig sind spätestens seit der Konkretisierung der Vorhaben im Jahr 2006 miteinander verschränkt. Sie präsentieren sich als ein Beispiel für ‚eine grenzüberschreitende Einflussgeschichte‘, die [...] trotz mancher Differenzen von den Akteuren mit einem vergleichbaren Ziel verfolgt wird: ‚Das Zusammenleben in den böhmischen Ländern‘ zu zeigen.“<sup>26</sup>

<sup>21</sup> Regente 2020, 49.

<sup>22</sup> Regente 2020, 51.

<sup>23</sup> Regente 2020, 344 mit Verweis auf Henneke 2014, 1.

<sup>24</sup> Die bayerische Sozialministerin Emilia Müller in ihrem Grußwort zur Grundsteinlegung.

<sup>25</sup> Regente 2020, 348.

<sup>26</sup> Regente 2020, 365 unter Verweis auf Řezník/Schulze Wessel 2017.

In einem einzigen Punkt irrt der Autor, nämlich darin, dass er konstatiert, es habe einen „Anspruch der Sudetendeutschen Landsmannschaft an das Sudetendeutsche Museum“<sup>27</sup> gegeben. Dies war ganz und gar nicht der Fall. Da der Freistaat Bayern die Sudetendeutsche Stiftung beauftragt hatte, das Planungsteam des Sudetendeutschen Museums zusammenzustellen und ohne Einflüsse von außen arbeiten zu lassen, blieben Versuche, die Gestaltung des Sudetendeutschen Museums in irgendeine Richtung zu beeinflussen, marginal.

So muss seinem Abschluss-Statement nichts hinzugefügt werden:

„Beide Museen (München und Aussig, d.V.) bemühen sich, trotz dieser punktuellen Differenzen in ihren Darstellungen anschlussfähig an verschiedene Erzählungen zu sein. [...] Nichtsdestoweniger schreiben beide Museen eine europäische Regionalgeschichte, die sich unaufgeregt von älteren nationalen und nationalistischen Erzählungen löst. Flucht und Vertreibung bilden in beiden Planungen den Endpunkt der Eskalation des Nationalismus, ohne bei der Geschichte von Schuld und Verantwortung stehen zu bleiben. Auf der Grundlage der schon vorhandenen Kooperationen und Verbindungen können beide Institutionen in Zukunft Synergien entfalten und als Muster für eine museale Verständigung in der Mitte Europas dienen.“<sup>28</sup>

## 14. Minderheitenfachmann wird Museumsdirektor

Am 12. Oktober 2020 eröffnete der Bayerische Ministerpräsident Dr. Markus Söder das neu errichtete Sudetendeutsche Museum in der Hochstraße 10, direkt neben dem Sudetendeutschen Haus. Fünf Jahre Bauzeit sollten der Vergangenheit angehören. Die Verantwortlichen für den Bau, das Staatliche Bauamt Rosenheim und das Architekturbüro pmp-Architekten von Johannes Probst, sowie für die Gestaltung und Präsentation des Museums, Dr. Ulrich Hermanns und Partner aus Münster wollten gemeinsam mit dem Museumsteam der Sudetendeutschen Stiftung unter der Leitung von Dr. Michael Henker und vielen anderen Mitwirkenden der Öffentlichkeit endlich ihr Werk und ihre Arbeit in der genannten Zeit präsentieren. Für den Publikumsverkehr sollte das Sudetendeutsche Museum am 31. Oktober 2020 die Pforten unter Corona-Bedingungen öffnen. Nur vier Besucherinnen oder Besucher sollten unter diesen Bedingungen jeweils nach vorheriger Anmeldung von einer Führungskraft die Schätze gezeigt bekommen.

Am 3. November 2020 war die angestrebte neue Normalität vorbei, weil der Corona-Lockdown die Schließung aller Museen in Bayern erzwang. Welche Gefühle diese Situation bei den Verantwortlichen hervorrief, kann wahrscheinlich nur schwer nachvollzogen werden. Jedenfalls ist das Museum erst seit dem 18. Mai 2021 wieder für den Publikumsverkehr geöffnet.

Stiftung und Museum blieben in dieser durch die Corona-Krise diktierten Zeit nicht untätig. Am Bau mussten noch eine ganze Reihe von Nach- und Restarbeiten erledigt werden, auch die Gestalterfirma war vor Ort, um Restleistungen zu Ende zu führen. Das Museumsteam befasste sich mit diversen organisatorischen Abläufen, mit Überlegungen zur Werbung und Öffentlichkeitsarbeit und dem Versuch mit einer Fachfirma eine besucher-

<sup>27</sup> Regente 2020, 345.

<sup>28</sup> Regente 2020, 386–387.

und benutzerfreundliche Homepage zu erstellen, da zu erwarten steht, dass der Besuch des Museums auch in naher Zukunft nur über Anmeldungen möglich sein wird.

Wesentliche Aufgabe im Zusammenhang mit dem Sudetendeutschen Museum war der Ausbau des Personalkörpers und die Findung und Bestellung eines neuen Museumsdirektors. Schon im November 2020 fand die Ausschreibung für die Stelle eines Museumsdirektors/einer Museumsdirektorin sowie eines Verwaltungsleiters/einer Verwaltungsleiterin für das Sudetendeutsche Museum statt. Das erste Vierteljahr 2021 war von Vorstellungsgesprächen meist in digitaler Form geprägt. Das Auswahlgremium bestand aus dem Vorstand der Sudetendeutschen Stiftung mit Dr. Ortfried Kotzian, Vorstandsvorsitzender der Stiftung, Dr. Günter Reichert, stellvertretender Vorstandsvorsitzender, Dr. h.c. Bernd Posselt, Sprecher und SL-Bundesvorsitzender und dem Präsidenten des Wissenschaftlichen Beirats des Sudetendeutschen Museums, Prof. Dr. Hans-Martin Hinz sowie den Vertretern/-innen des Bayer. Staatsministeriums für Familie, Arbeit und Soziales, Frau Annemarie Raith und Herr Christian Lühr in Vertretung von Dr. Wolfgang Freytag. Von den 27 Bewerberinnen und Bewerbern, die sich für die Position des Museumsdirektors beworben hatten, wurden 12 zu Vorstellungsgesprächen per Zoom-Konferenz eingeladen. An mehreren Tagen über jeweils mehrere Stunden machte sich die Jury ein Bild von den Kandidatinnen und Kandidaten. Die Auswahl erfolgte in einer Vorstandssitzung des Vorstandes der Sudetendeutschen Stiftung.

Für die Stelle des Museumsdirektors legte sich die Jury auf Herrn Dr. Stefan Planker, den bisherigen Direktor des Südtiroler Landesmuseums „Museum Ladin Ciastel de Tor“ in San Martin de Tor/St. Martin in Thurn fest. Er trat die Stelle als Direktor des Sudetendeutschen Museums zum 1. Juli 2021 an. Stefan Planker ist Ladinier aus dem Grödnertal. Seine berufliche Laufbahn begann er nach dem Studium der Kunstgeschichte und Denkmalpflege an der Universität Udine in Friaul im Jahre 2002 als Direktor des Landesmuseums „Museum Ladin Castel de Tor“ in San Martin de Tor/ St. Martin in Thurn. In den Jahren 2010/11 koordinierte er die Errichtung der neu eröffneten Außenstelle des Museums Ladin „Ursus Ladinius“ in San Ciascian/St. Kassian in Südtirol und übernahm im Juli 2011 zusätzlich deren Direktorat. Zwischen 2003 und 2018 gehörte er zudem dem Wissenschaftlichen Beirat des Landesmuseums Schloss Tirol an.

Planker hat bei mehreren Tagungen als Referent teilgenommen und selber Tagungen in Zusammenarbeit mit dem italienischen bzw. internationalen Museumsverband (ICOM) organisiert. Im Jahre 2013 ging es um „Das immaterielle Kulturerbe zwischen Forschung und Restitution. Eine Herausforderung für Museen?“ und 2016 um eine Tagung von ICOM-International „Nach innen stärken, nach außen vermitteln: Museen für Mehr- und Minderheiten“, an der auch der Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirates des Sudetendeutschen Museums in München, Prof. Dr. Hans-Martin Hinz als ICOM-Präsident federführend teilnahm. Prof. Hinz referierte damals zum Thema „Auftrag, Ethik und Werte, Herausforderungen und Verantwortung für Museen in unserer heutigen Zeit“. Zu den Besonderheiten der Minderheitenmuseen – und die Sudetendeutschen waren in der Zwischenkriegszeit eine beachtliche Minderheit in der Tschechoslowakischen Republik – führte er aus:

„Ich bin sehr gespannt auf die hiesige Tagung und freue mich schon mehr zu erfahren, wie Minderheiten, ob sprachliche, ethnische, staatlich anerkannte oder andere – durch Geschichte, Kultur, Minderheitenbewusstsein und das Verhältnis zur Mehrheitsgesellschaft in Ausstellungen lernen wie auch darüber, wie wichtig die Pflege der Minderheitenkultur in der globalisierten Welt des 21. Jahrhunderts ist. [...] Früher haben sich die Menschen über lange praktizierte Traditionen, über ein bestimmtes familiäres Zusammenleben und über feste Arbeitsstrukturen identifiziert. Der Lebensweg war vielfach fest vorgezeichnet. Die Nation war seit der Industrialisierung unserer Staaten eines der Hauptidentifikationsmerkmale, das generell positiv besetzt war, wobei Minderheiten häufig einen schweren Stand hatten, der das Minderheiten-Bewusstsein prägte.“<sup>29</sup>

Und Prof. Hinz resümierte damals vor fünf Jahren sehr zukunftsorientiert:

„In den kommenden Jahren wird das Thema der Versöhnung durch Museumsarbeit weiter an Bedeutung gewinnen, weil dies dem Anliegen der Museen nach ethischem Handeln auf der Grundlage der Werte, die uns leiten, entspricht. [...] Ich bin überzeugt, auch die Museen, die über Minderheiten berichten, stellen sich den Herausforderungen unserer Zeit, um so auf die veränderten gesellschaftlichen Bedürfnisse und heutigen Erwartungen der Besucher zu reagieren.“<sup>30</sup>

Die Aussagen von Prof. Hinz bei der von Dr. Stefan Planker organisierten ICOM-Tagung in Südtirol sind auch fünf Jahre danach aktuell und werden dem neu gekürten Museumsdirektor des Sudetendeutschen Museum Leitmotiv bleiben.

Auch die Personalie der Verwaltungsleitung des Sudetendeutschen Museums konnte zum 1. Mai 2021 mit Jens Bergmann erfolgreich besetzt werden. Er wird von der Verwaltungsangestellten Agne Deinaraviciute unterstützt.

Den neuen Kolleginnen und Kollegen im Sudetendeutschen Museum ist ein guter Start im Kreise und in der Vielfalt der Sudetendeutschen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht nur des Sudetendeutschen Museums, sondern aller Sudetendeutschen Institutionen zu wünschen. Sie sollen mit allen bisherigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Sudetendeutschen Stiftung dem Sudetendeutschen Museum jenes Ansehen und jene Ausstrahlung vermitteln, das sich der Freistaat Bayern mit seinem „Leuchtturmprojekt der bayerischen Kulturpolitik“ für Besucherinnen und Besucher aus aller Welt erhofft.

### Quellenverzeichnis

- Fendl, Elisabeth/Mohr, Klaus (Hrsg.) (2018): Heimat Geschichten. Aus den Sammlungen des Sudetendeutschen Museums. München: Volk.
- Füracker Albert (2018): Ansprache. In: Kotzian, Ortfried: Bayerischer Heimatschatz im Sudetendeutschen Museum. Heimat- und Kunstministerium des Schirmlandes prämierten „100 Heimatschätze“. In: Sudetendeutsche Zeitung 27.07.2018, 6.
- Henneke, Renate (2014): Das Sudetendeutsche Museum in München. In: Studienreihe Zivilgesellschaftliche Bewegungen – Institutionalisierte Politik 27, 1–8.
- Hinz, Hanz-Martin (2016): Auftrag, Ethik und Werte, Herausforderungen und Verantwortung für Museen in unserer heutigen Zeit. Internationale Tagung „Museen und Minderheiten“. Museum Ladin, St. Martin in Thurn, Südtirol, 23.06.2016 (unveröffentlichtes Manuskript).
- Kotzian, Ortfried (2009a): Deutsche Minderheiten in Europa und Landsmannschaften in Deutschland: Ein Vergleich (I). In: EJM 2, 146–155.

<sup>29</sup> Hinz 2016, 1.

<sup>30</sup> Hinz 2016, 15.

- Kotzian, Ortfried (2009b): Deutsche Minderheiten in Europa und Landsmannschaften in Deutschland: Ein Vergleich (II). In: EJM 2, 200–211.
- Kotzian, Ortfried (2018a): Ein Sudetendeutsches Museum in München? In: Fendl, Elisabeth/Mohr, Klaus (Hrsg.): Heimat Geschichten. Aus den Sammlungen des Sudetendeutschen Museums. München: Volk, 14–16.
- Kotzian, Ortfried (2018b): Bayerischer Heimatschatz im Sudetendeutschen Museum. Heimat- und Kunstministerium des Schirmlandes prämierten „100 Heimatschätze“. In: Sudetendeutsche Zeitung 27.07.2018, 6.
- Kotzian, Ortfried (2020a): In Obhut der Stiftung. Das Zentrum der Sudetendeutschen in München. In: Sudetendeutsche Zeitung 10.01.2020, 1 und 3.
- Kotzian, Ortfried (2020b): Das Sudetendeutsche Haus erstrahlt in neuem Anlitz. Gemeinsam mit dem Museum das internationale Zentrum der Sudetendeutschen. In: Sudetendeutsche Zeitung 29.05.2020, 34.
- Mohr, Klaus (2018): Der „Motorisierte Dackel“. Das Böhmerland Motorrad. In: Fendl, Elisabeth/Mohr, Klaus (Hrsg.): Heimat Geschichten. Aus den Sammlungen des Sudetendeutschen Museums. München: Volk, 143–147.
- Regente, Vincent (2020): Flucht und Vertreibung in europäischen Museen. Deutsche, polnische und tschechische Perspektiven im Vergleich. Bielefeld: transcript-Verlag.
- Řezník, Miloš/Schulze Wessel, Martin (2017): Das Museum als Medium einer Verflechtungsgeschichte von Deutschen, Tschechen und Slowaken. Zur Einleitung. In: Kováč Dušan/Řezník, Miloš/Schulze Wessel, Martin (Hrsg.): Erinnern – Ausstellen – Speichern. Deutsch-tschechische und deutsch-slowakische Beziehungsgeschichte im Museum. Essen: Klartext, 7–21.

## Rezension

**Oliver Jens Schmitt: Der Balkan im 20. Jahrhundert. Eine postimperiale Geschichte.**  
Stuttgart: Kohlhammer (2019) 336 S. [Ländergeschichten].

2000 Jahre lang hatten fast ununterbrochen Imperien die Entwicklung des Balkans bis in die Zeit des Ersten Weltkriegs hinein geprägt. Das Ende der Habsburger-Monarchie, des zaristischen Russlands und des Osmanischen Reiches und die Gründung bzw. Vergrößerung neuer Nationalstaaten in der Region markierten deshalb nicht nur eine tiefe verfassungshistorische Zäsur. Vielmehr lässt sich die folgende Geschichte des Balkans im kurzen 20. Jahrhundert zu einem erheblichen Teil nur als Geschichte der Bewältigung dieser langen imperialen Vergangenheit verstehen.

„Postimperiale“ Bevölkerungsgruppen, die bis 1918 politisch, wirtschaftlich und kulturell dominiert hatten (Türken, Albaner, Ungarn, Deutsche, Russen und Juden), sahen sich in den neuen Nationalstaaten an den Rand gedrängt. Und angesichts der komplexen ethnischen und religiösen Strukturen des Balkans lief das Streben der nunmehrigen Machthaber nach nationaler Homogenität immer wieder auf die Anwendung politischer Gewalt hinaus. Vor diesem Hintergrund will das Buch aufzeigen, wie die Balkanstaaten „in zwei Kriegsjahrzehnten (1912–1923, 1939–1949)“, einer kurzen, anfänglich formal demokratischen Zwischenkriegszeit sowie unter den verschiedenen kommunistischen Systemen danach die „Nivellierung und Homogenisierung multiethnischer und multireligiöser Gesellschaften“ zu verwirklichen suchten.

Auf eine grundlegende Analyse der drei Balkankriege und des Ersten Weltkriegs folgt die ebenfalls ausführliche Darstellung des „Scheitern[s] einer postimperialen Neuordnung“ nach 1918 und des zweiten Kriegsjahrzehnts von 1939 bis 1949. Die „postimperiale Homogenisierung“ auf dem mit Ausnahme Griechenlands kommunistisch werdenden Balkan ab 1945 nimmt demgegenüber weniger Raum ein. Das ist allerdings auch insofern plausibel, als Schmitts Darstellung überzeugend herausarbeitet, dass das 20. Jahrhundert in der Region weniger in zwei Hälften zerfällt, „als man denkt“: „Vieles, was im Kommunismus umgesetzt wurde, war bereits vor 1945 angelegt“. Dies galt von der staatlichen Lenkung der Wirtschaft über die nationale Homogenisierung bis zum Führerkult.

Auch faire demokratische Wahlkämpfe hatte es bereits in den 1920er Jahren kaum gegeben. Die Einschüchterung von Wählern durch Regierungsparteien, die den Staatsapparat zum Zwecke ihres Machterhalts instrumentalisierten, war weit verbreitet, Fälschung von Wahlergebnissen „fast schon systematisch“, Wahlkämpfe oftmals von politischer Gewalt

geprägt. Im Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen übten auf dem Lande Gendarmen Gewalt gegen Kandidaten und Wähler der Oppositionsparteien aus. Und fast noch gewaltgeprägter war das politische Leben in Bulgarien und Albanien, zwei besonders „instabilen Verliererstaaten“ des Ersten Weltkrieges.

So konnte die aus der ökonomischen und politischen Krisenverschärfung seit Ende der 1920er Jahre resultierende Entwicklung in Richtung des Herrschaftstyps der Königsdiktatur von Albanien (1928) bis Rumänien (1938) kaum überraschen. Lediglich in Griechenland spielte – nach italienisch-faschistischem Muster – der Militärdiktator Ioannis Metaxas gegenüber dem Monarchen eine größere Rolle. Dabei waren es weniger radikale Kräfte an den politischen Rändern gewesen, sondern staatstragende Eliten aus Armee, Verwaltungsapparat und Kirche, die einer Königsdiktatur zuarbeiteten – nicht zuletzt, weil sie in Demokratie und Rechtsstaat ein Hindernis auf dem Weg zur Schaffung ethnisch homogener Nationalstaaten erblickten.

Die Königsdikaturen wiesen in vielem auch schon auf die zweite Welle staatlich verordneter – kommunistischer – Homogenisierung nach 1945 voraus: „Administrativer Zentralismus, Zerschlagung alter Regionen, Verletzung der Verfassung und der Bürgerrechte, Repression gegen Oppositionelle, Antiparlamentarismus, Geheimdienstherrschaft, gelenkte Wirtschaft, Massenmobilisierung zumindest der Jugend [...] und Militarisierung der Gesellschaft ergänzt um den Anspruch auf wirtschaftliche Modernisierung“. Vor allem auch in jenen beiden Balkan-Staaten, die am wenigsten Nationalstaaten, sondern eher „kleine postimperiale Imperien“ waren, also Rumänien und Jugoslawien, schienen die internen Bruchlinien entlang der alten Vorkriegsgrenzen unüberwunden, „besonders sichtbar im Falle Kroatiens und Bessarabiens“. So scheiterten die neuen Kleinimperien als Staatswesen nicht zuletzt deshalb, weil ihre Verwaltungsleistung hinter jener der früheren Imperien zurückblieb und weil sie es nicht vermochten, ihre zahlreichen Minderheiten an sich zu binden. Auch die Radikalisierung wichtiger Teile der deutschen Volksgruppen dort ist „nicht nur durch den Einfluss der importierten NS-Ideologie zu erklären“, sondern – wie Schmitt betont – ebenso „durch Diskriminierung und ultranationalistische Tendenzen“ in beiden aus zwei oder gar drei früheren Imperien zusammengesetzten Staaten.

Die Folgen der hochtoxischen politischen Gemengelagen in der Zeit des Zweiten Weltkriegs werden anschließend gleichfalls sehr instruktiv herauspräpariert: von der „Implosion Großrumäniens“ über die politische Neuordnung des Balkans durch die Achsenmächte bis zu einem Vergleich der Besatzungsregime und des Widerstandes. In den jetzt vielfach ausbrechenden Bürgerkriegen setzen sich alte Traditionen des Bandenkampfes fort, schlossen sich Hirten, Schmuggler und Räuber als Kenner unzugänglicher Bergwelten mit entflohenen Gefangenen und anderen Menschen zusammen, die vor der deutschen oder italienischen Besatzungsmacht flohen. Ideologisch oft unbeleckte Partisanen stellten sich eher „in die Kultur heroischer Männlichkeit der balkanischen Bergwelt“, wobei in der extrem brutalen Kriegführung (Verstümmeln von Gefangenen, Leichenschändung) traditionelle Ehrbegriffe und Verwandtschaftsbeziehungen eine zentrale Rolle spielten.



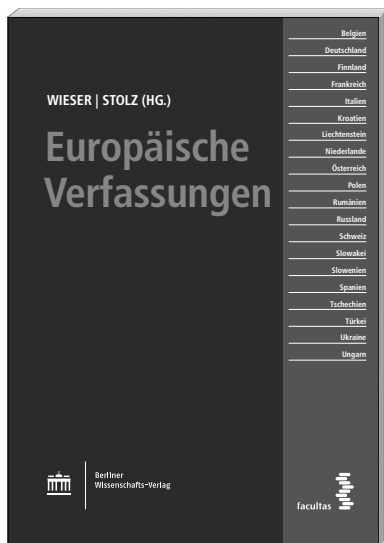
Die Zahl der während des Krieges und danach zur Migration gezwungenen Menschen auf dem Balkan beziffert Schmitt mit 2,5 Millionen, darunter etwa 320.000 Rumänen aus dem 1941 wieder ungarisch gewordenen Nordsiebenbürgen, über 270.000 Serben aus dem kroatischen Ustascha-Staat oder 350.000 Volksdeutsche nach 1945 allein aus der Vojvodina. In Kenntnis der vorliegenden vergleichenden Forschung zu Westeuropa macht Schmitt in diesem Zusammenhang kontrastierend deutlich, dass auf dem Balkan nach Kriegsende kaum versucht wurde, individuelles Fehlverhalten auch in ordentlichen Prozessen zu ahnden. Stattdessen ging man von einer Kollektivschuld aus. Unter Berufung darauf habe etwa das kommunistische Jugoslawien „durch Mord, Lagerhaft und Vertreibung die Volksgruppe der Donauschwaben“ vernichtet.

Zu den interessantesten Aspekten des folgenden Nachkriegskapitels zählen neben den „bislang wenig beachteten Linien der Kontinuität“ zwischen der Zeit vor und nach 1945 aber gerade auch die von Schmitt dargelegten Systemunterschiede. Denn die Intensität staatlicher Machtentfaltung war unter kommunistischer Herrschaft ungleich größer. Ihr erst gelang es, „auch in die Kapillaren der Gesellschaft“ vorzudringen. Dabei stellte der „Krieg der Kommunisten“ gegen die Bauern, die Kollektivierung der Landwirtschaft und die Massenabwanderung aus den Dörfern in die gezielt ausgebauten städtisch-industriellen Ballungsräume „wohl die eigentliche Revolution“ des in der Zwischenkriegszeit noch zu 80 % agrarisch geprägten Balkans dar. International konkurrenzfähig aber wurden die radikal transformierten Agrargesellschaften auch in der Folge zu keiner Zeit, osteuropäisches oder gar westeuropäisches Niveau blieb unerreichbar.

Zu den Vorzügen von Schmitts in der Reihe „Ländergeschichten“ des Kohlhammer-Verlags erschienenen Buches zählt der durchgängige Blick auf Griechenland, das ansonsten nur selten konsequent in eine Zeitgeschichte der Großregion eingebunden wird. Im Vergleich wird deutlich, wie sehr auch der südeuropäische Staat – trotz nichtkommunistischer Entwicklung nach 1945 und Beitritt zur EG 1981 – als Balkanstaat gelten muss. Als typische Elemente werden etwa klientelistische Herrschaftsstrukturen, Staatslastigkeit der Wirtschaft, Dysfunktionalität der staatlichen Verwaltung und Patronage im nach 1981 stark vergrößerten öffentlichen Dienst genannt: „[...] nicht nur geographisch, sondern auch kulturell gehört Griechenland in erster Linie zum Balkan“. Die griechische Eroberungspolitik von 1912 habe diese Einbindung nur noch verstärkt.

Mit Hilfe der Analysen Schmitts lassen sich nicht nur die jüngsten griechisch-mazedonischen Konflikte bis zur Taufe der Republik Nordmazedonien 2019 besser einordnen. Auch darüber hinaus ist ihm eine methodisch überzeugende, intellektuell vielfach anregende und gut lesbare Gesamtdarstellung des Balkans im 20. Jahrhundert gelungen.

*Manfred Kittel*



#### DIE HERAUSGEBER

Univ.-Prof. Dr. h.c. Bernd Wieser ist Universitätsprofessor am Institut für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft und am Zentrum für osteuropäisches Recht der Universität Graz.

Ass.-Prof. Dr. Armin Stolz ist Assistenzprofessor am Institut für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft der Universität Graz.

**Bernd Wieser, Armin Stolz (Hrsg.)**

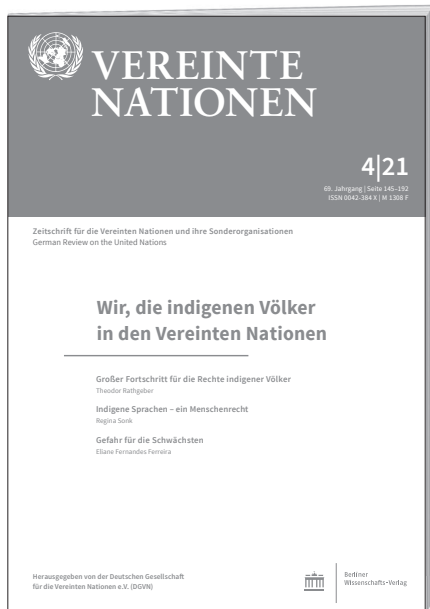
## Europäische Verfassungen

Mit dem Buch „Europäische Verfassungen“ schließen die Herausgeber eine seit längerem bestehende Lücke im Sektor der deutschsprachigen Gesetzesausgaben. Das Werk beinhaltet zwanzig europäische Verfassungen in deutscher Sprache, wobei eine repräsentative Auswahl europäischer Verfassungskulturen gewählt wurde. Das Werk enthält neben den großen westeuropäischen Staaten in erster Linie die Verfassungen der Nachbarstaaten deutschsprachiger Nationen und andere bemerkenswerte, wie z. B. die sehr moderne finnische Verfassung. Aufgrund des Forschungsschwerpunktes der beiden Herausgeber, die auf eine vierteljahrhundertjährige Erfahrung im Bereich des Verfassungsvergleichs zurückblicken, wurde darüber hinaus ein großes Augenmerk auf osteuropäische Verfassungen gelegt und daher u. a. die rumänische und die russische Verfassung aufgenommen. Gerade diese Verfassungen stehen oftmals zu Unrecht außerhalb des Brennpunktes wissenschaftlicher Betrachtung. Es wurde daher versucht, ein Gleichgewicht unterschiedlicher europäischer Verfassungskulturen abzubilden, um für die Leserinnen und Leser den größtmöglichen Mehrwert zu bieten.

i. Vb. 2021, 978-3-8305-5162-1

**Berliner Wissenschafts-Verlag** | Behaimstr. 25 | 10585 Berlin  
Tel. 030 84 17 70-0 | Fax 030 84 17 70-21  
[www.bwv-verlag.de](http://www.bwv-verlag.de) | [bwv@bwv-verlag.de](mailto:bwv@bwv-verlag.de)





#### AUS DEM INHALT

*Theodor Rathgeber*

Großer Fortschritt für die Rechte indigener Völker

Drei Fragen an *Sônia Guajajara*

*Regina Sonk*

Indigene Sprachen – ein Menschenrecht

*Eliane Fernandes Ferreira*

Gefahr für die Schwächsten

*Lars Brozus und Marianne Beisheim*

Standpunkt | Deutschland in den UN: regelbasiert, partizipativ, vorausschauend

*Stefan Schmitz*

Vielfalt bewahren

*Maik Schmerbauch*

Die UN historisch erforschen: Einblicke in ihr Archivwesen

*André Härtel und Martin Hock*

Standpunkt | Bergkarabach: alter Konflikt, neue Lehren

Deutsche Gesellschaft für die  
Vereinten Nationen e. V. (Hrsg.)

## Vereinte Nationen 4 | 2021

Wir, die indigenen Völker  
in den Vereinten Nationen

Nach Angaben der Vereinten Nationen leben schätzungsweise 5000 verschiedene indigene Völker in über 90 Staaten, denen bis zu 450 Millionen Menschen angehören. Es sind die Nachfahren der Erstbesiedler von Regionen, die von anderen Völkern kolonisiert und aus ihrem angestammten Siedlungsgebiet vertrieben wurden. Hinter den Zahlen verbirgt sich eine immense kulturelle und sprachliche Vielfalt, die bedroht ist.

Im Laufe der letzten Jahrzehnte aber fordern die indigenen Völker mehr und mehr ihre Menschenrechte erfolgreich ein – so auch in den UN, etwa über den Expertenmechanismus für die Rechte der indigenen Völker (EMRIP), den UN-Sonderberichterstatter für die Rechte indigener Völker und das Ständige Forum für indigene Angelegenheiten (UNPFII). Doch noch immer werden Indigene weltweit diskriminiert und marginalisiert und auch die Co-ViD-19-Pandemie verschont die vulnerablen Gemeinschaften nicht. Die dunkle Vergangenheit im Umgang mit ihnen ist zuletzt durch den grausamen Fund von mehr als 1300 Gräbern in der Nähe ehemaliger Umerziehungsschulen für indigene Kinder im Westen Kanadas erneut offengelegt worden. Wie es um die Rechte indigener Völker steht und wie sie weiterhin auf der internationalen Bühne gestärkt werden können, beleuchten die Autorinnen und Autoren in dieser Ausgabe.

2021, 48 S.,  
15,- €, Bestellnr. 2100000421  
(Vereinte Nationen: Zeitschrift für  
die Vereinten Nationen und ihre  
Sonderorganisationen)

Berliner Wissenschafts-Verlag | Behaimstr. 25 | 10585 Berlin

Tel. 030 84 17 70-0 | Fax 030 84 17 70-21

www.bvw-verlag.de | bwv@bvw-verlag.de



Berliner  
Wissenschafts-Verlag

# Europäisches Journal für Minderheitenfragen European Journal of Minority Studies

Contents Vol 14 No 3–4 2021

## Editorial

Videsott, Paul/Pan, Christoph: Editorial .....171

## Beiträge

Heiss, Hans: Die Neubegründung Südtirols: Autonomie, Wachstum,  
Wertewandel um 1972 .....173

Complojer, Franz: Das Autonomiestatut von 1971 aus ladinischer Sicht .....197

Zeller, Karl: Die Entwicklung der Südtiroler Autonomie seit der Abgabe  
der Streitbeilegungserklärung im Jahr 1992 .....223

Happacher, Esther: Der europäische Faktor in den  
Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut .....261

Obwexer, Walter: Zweites Autonomiestatut und europäische Einigung:  
Chancen und Risiken der europäischen Integration für den  
Minderheitenschutz in Südtirol .....273

Pan, Christoph: Die Bedeutung der Südtirolautonomie für Europa .....291

Tichy, Helmut: Die internationale Vorbildwirkung der Autonomie von Südtirol ....303

Benedikter, Thomas: Die Südtirol-Autonomie: ein exportfähiges Regelwerk?  
Zur Übertragbarkeit einzelner Elemente der Südtirol-Autonomie auf heutige  
Konfliktgebiete in Europa .....316

Rainer, Karl: Die Südtirol Autonomie im Kontext der europäischen  
Regionalpolitik und internationalen Zusammenarbeit – Ein Erfahrungsbericht ....337

Pan, Christoph (unter Mitarbeit von Davide Zaffi und Hatto Schmidt):  
Vom Ersten über das Zweite Autonomiestatut zur dynamischen Autonomie –  
Ein persönlicher Rückblick. Interview mit Christoph Pan .....348

## Chronik

Obwexer, Walter: Die Reform der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino:  
erste Novellierung der rechtlichen Grundlagen nach zehn Jahren .....373

Kotzian, Ortfried: Das neue Sudetendeutsche Museum in München .....389

## Rezension

Kittel, Manfred: Oliver Jens Schmitt: Der Balkan im 20. Jahrhundert.  
Eine postimperiale Geschichte. Stuttgart: Kohlhammer (2019) .....405

ISSN (Print) 1865-1089

ISSN (Online) 1865-1097

ejm.bwv-verlag.de

Verlag Österreich