

# Südtirols Konkordanzdemokratie

## 1. Konkordanzdemokratie

Südtirols politisches System entspricht der von Arend Lijphart beschriebenen Typologie der Konkordanzdemokratie<sup>1</sup>. Bereits der Pariser Vertrag legt das zentrale Prinzip fest, mit dem der Minderheitenschutz garantiert und das Zusammenleben der in Südtirol lebenden Sprachgruppen geregelt werden sollte. Dieses Prinzip beruht auf dem Konkordanzmodell (consociational democracy)<sup>2</sup>.

Das Modell der Konkordanzdemokratie reduziert den politischen Wettbewerb und das Mehrheitsprinzip und betont stärker die Kooperation<sup>3</sup>. Dieses Modell geht von der Zusammenarbeit verschiedener Parteien und politischer Lagern aus, die durch das Vetorecht der Minderheiten und durch einen Elitenkonsens gekennzeichnet ist.

---

\* Literatur: ATZ 2004; AUTONOME PROVINZ BOZEN 2000; AUTONOME PROVINZ BOZEN 2003; BACCELLINI – ATZ 1999; BAUR – GUGGENBERG – LARCHER 1998; BENEDIKTER 1987; BERLOFFA 2004; BETTELHEIM – BENEDIKTER 1982; BONELL – WINKLER 2000; BUSON 1991; DENICOLÒ 1984; FONDAZIONE CENSIS 1997; GALLENMÜLLER-ROSCHMANN 1999; GATTERER 1968; HEISS 1998; HILPOLD 2001; HOLZER 1991a; LAMPIS 1999; LANDESINSTITUT FÜR STATISTIK 1988; LANDESINSTITUT FÜR STATISTIK 1999a; LANDESINSTITUT FÜR STATISTIK 1999b; LANDESINSTITUT FÜR STATISTIK 2000b; LANDESINSTITUT FÜR STATISTIK 2001; LANDESINSTITUT FÜR STATISTIK 2002a; LANDESINSTITUT FÜR STATISTIK 2002b; LANDESINSTITUT FÜR STATISTIK 2003; LANGER 1988; LANGER 1996c; LEHMBRUCH 1967; LIJPHART 1977; MARKO 1995; MARKUSSE 1997; O'DUFFY 1993; PALERMO 2000a; PALERMO 2005; PALLAVER 1996a; PALLAVER 1997; PALLAVER 2001b; PALLAVER 2003b; PALLAVER 2004; PALLAVER 2006; PALLAVER – STEURER 1998; PELINKA 1988; PELINKA 2003; PETERLINI Oskar 1980; POGGESCHI 2005a; POGGESCHI 2005b; PRAMSTRAHLER 1999; SISK 1996; TONIATTI 2005; ZELLER 1991.

<sup>1</sup> LEHMBRUCH 1967; LIJPHART 1977

<sup>2</sup> TONIATTI 2005; MARKUSSE 1997.

<sup>3</sup> LEHMBRUCH 1967; LIJPHART 1977.

Mehrheit und Minderheit teilen sich die politische Macht, wobei die Zuteilung politischer Macht nur eingeschränkt das Ergebnis von Wahlen ist. Die Verteilung der Macht wird in Südtirol durch die Wahlen und durch den ethnischen Proporz geregelt. Dadurch soll keine Sprachgruppe von der politischen Macht und von den wirtschaftlichen Ressourcen ausgeschlossen werden.

Dieses Grundprinzip des *power sharing*<sup>4</sup> weist auf vier Grundprinzipien hin, die in ethnisch fragmentierten Gesellschaften eine besondere Ausgestaltung finden.

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

Grundvoraussetzung für das Funktionieren eines solchen Konkordanzmodells in ethnisch fragmentierten Gesellschaften ist ein Klima der Toleranz und des Dialogs, die sogenannte «institutionelle Gleichheit»<sup>5</sup>.

Die Grundelemente dieses Konkordanzmodells lassen sich in Südtirol zwischen den Eliten der deutschen (sowie ladinischen) und italienischen Sprachgruppe feststellen, wie auch auf internationaler Ebene und im Verhältnis zwischen dem Staat Italien und Südtirol.

Dieses Konkordanzmodell war die Antithese zu den negativen Erfahrungen mit den beiden Regimen, dem Faschismus und dem Nationalsozialismus. Die politischen Eliten des Landes waren aus dem antifaschistischen und antinazistischen Widerstand hervorgegangen, wenngleich sich die politischen Ziele der Italiener mit der Forderung nach Beibehaltung der Brennergrenze

---

<sup>4</sup> SISK 1996.

<sup>5</sup> MARKO 1995: 172ff.

von denen der deutschsprachigen Südtiroler mit der Forderung nach einer Rückkehr zu Österreich diametral gegenüberstanden<sup>6</sup>. Dennoch waren beide Eliten davon überzeugt, dass die Zukunft des Landes nur in einer gemeinsamen Bewältigung der Probleme bestehen könne. Die nach wie vor bestehende tiefe ethnische Fragmentierung, der Fortbestand der antagonis-tischen ethnischen Lagermentalität, die große soziale Entfernung unter den Sprachgruppen sollte durch einen für permanent erklärten Elitenkonsens überlagert und in ihrer zentrifugalen Wirkung aufgehoben werden<sup>7</sup>. Die internationalen politischen Rahmenbedingungen und rechtlichen Grundlagen (Pariser Vertrag, Autonomiestatut) förderten eine solche Konzeption.

TAB. 1: Bevölkerungsentwicklung in Südtirol 1900-2001 nach Sprachgruppen (in%)

Jahr	Italiener	Deutsche	Ladiner
1900	4,0	88,8	4,0
1910	2,9	89,0	3,8
1921	10,6	75,9	3,9
1961	34,3	62,2	3,4
1971	33,3	62,9	3,7
1981	28,7	64,9	4,1
1991	27,6	67,9	4,2
2001	26,4	69,1	4,3

Quelle: LANDESINSTITUT FÜR STATISTIK 2001: 108

Diesem Elitenkonsens kam die gemeinsame ideologische Basis noch entgegen. Die beiden dominanten Parteien dieses Elitenkonsenses waren katholisch. Die SVP bezeichnete sich, obwohl als Sammelpartei aller Südtiroler und Südtirolerinnen zu innerem politischem Pluralismus verpflichtet, seit 1964 auch offiziell als eine Partei, die sich christlich-sozialen Grundsätzen verpflichtet fühle. Auf der anderen Seite die Democrazia Cristiana, die sich als katholische Volkspartei verstand.

<sup>6</sup> PALLAVER 2003b.

<sup>7</sup> PALLAVER – STEURER 1998.

Trotz der vielen Schwierigkeiten bei der Verwirklichung der Autonomie, trotz einer Ablösung der eher liberalen Kräfte innerhalb der SVP durch eine bäuerlich-konservative Elite Ende der 50er Jahre und der damit eingeschlagenen «schärferen Tonart»<sup>8</sup>, trotz der Terroranschläge über die ganzen 60er Jahre hindurch, verließ die deutschsprachige Elite niemals den Weg der Legalität und hielt am Pakt mit den italienischen, im wesentlichen katholischen Eliten fest.

Dasselbe gilt für die italienischen Eliten, die trotz vieler Vorbehalte zur Autonomie den Weg des Dialogs nie ganz aufgaben<sup>9</sup>. Und trotz des auf beiden Seiten sehr bald wieder einsetzenden Nationalismus wurde dieser soziale Dialog nie ganz abgebrochen. Dieser Elitenkonsens schlug sich im Verfahren zur Autonomie und in der Substanz in der konkreten Ausgestaltung der Autonomie nieder und bedeutete, dass in wesentlichen Fragen keine Entscheidung gegen das Veto einer Sprachgruppe erfolgen kann.

Was das Verfahren zur Autonomie betrifft, so hat sich das bereits auf zwischenstaatlicher Ebene angewandte Verhandlungssystem der Inklusion aller Sprachgruppen auch im Verhältnis zwischen Staat und Land, zwischen Zentralregierung und Südtiroler Volkspartei bewährt. Dieses Modell sieht procedural die Institutionalisierung von Konfliktregelungseinrichtungen vor. Nach dem Scheitern des I. Autonomiestatuts von 1948, das eine Prädominanz der Region gegenüber der Provinz sowie eine Prädominanz der ItalienerInnen gegenüber den deutschsprachigen SüdtirolerInnen festgeschrieben hatte, wurde zur Ausarbeitung des II. Autonomiestatuts die sogenannte 19er Kommission eingesetzt, die aus Vertretern des Staates, der Region und des Landes zusammengesetzt war<sup>10</sup>. In einem über vierjährigen Verhandlungsprozess wurde das sogenannte «Paket» verabschiedet, eine Summe von Maßnahmen zugunsten der Minderheit, das 1972 zur Änderung des Autonomiestatuts führte und bis 1992 in die Realität umgesetzt wurde. Die Verabschiedung und Umsetzung des Pakets als Grundlage für die Autonomie beruhte letztlich auf einem Tauschverhältnis zwischen Rom und Bozen: Ruhe im Lande gegen Autonomie<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> HOLZER 1991.

<sup>9</sup> BERLOFFA 2004.

<sup>10</sup> BONELL – WINKLER 2000: 14.

<sup>11</sup> DENICOLÒ 1984: 77-79.

Dieses procedurale Modell der Inklusion und der Verhandlungsdemokratie<sup>12</sup> findet in einer Reihe anderer Kommissionen ihre Fortsetzung, die eingerichtet worden sind, um die Beziehungen zwischen Staat und Land, zwischen den Sprachgruppen und zum weiteren Ausbau oder zur Adaptierung der Autonomie und des Minderheitenschutzes zu regeln<sup>13</sup>.

Die 12er Kommission ist zuständig, wenn es um die Behandlung von Sachbereichen der Region Trentino-Südtirol geht, die 6er Kommission, wenn es um Sachbereiche der Provinz Bozen geht. In beide Kommissionen sind Vertreter des Staates, der Region bzw. des Landes und der Minderheiten vertreten. Das gilt auch für die 137er Kommission (der Name stammt vom 137. Paketpunkt), die sich um die Weiterentwicklung der Autonomie kümmern sollte und ebenfalls aus Vertretern des Staates, des Landes und der Minderheiten besteht<sup>14</sup>.

Dieses Modell der proceduralen Inklusion hat sich auch in der Substanz der Autonomie niedergeschlagen. Insgesamt ist die Autonomie durch eine Reihe von institutionellen Gewichten und Gegengewichten gekennzeichnet. Dieses Balancemodell ist dabei im so genannten ethnischen Proporz focussiert<sup>15</sup>. Der ethnische Proporz bedeutet, dass die öffentlichen Stellen entsprechend der Stärke der bei der jeweils letzten durchgeführten Volkszählung verteilt werden. Dieses Prinzip ist auch auf die Verteilung der öffentlichen Mittel angewandt worden. Von den Studienstipendien bis zu den Volkswohnbauten erfolgt die Aufschlüsselung nach diesem Proporzsystem, wenngleich in Zeiten budgetärer Prosperität die Anwendung des ethnischen Proporz der Bedürftigkeit nachgeordnet ist.

Der ethnische Proporz wird aber nicht nur bei der Besetzung der öffentlichen Stellen und bei der Vergabe von materiellen Ressourcen angewandt, sondern auch bei der Zusammensetzung der örtlichen Organe öffentlicher Körperschaften und bei der Verwaltung von Haushaltsmitteln des Landes zu Zwecken der Fürsorge und zu sozialen und kulturellen Zwecken.

Das Autonomiestatut sieht eine Reihe von Verzahnungen bei politischen Entscheidungsprozessen zwischen den Sprachgruppen vor. Obgleich

---

<sup>12</sup> PELINKA 1988: 23-27.

<sup>13</sup> PRAMSTRAHLER 1999.

<sup>14</sup> PALERMO 2005.

<sup>15</sup> POGGESCHI 2005b.

die SVP seit den ersten Landtagswahlen von 1948 immer die absolute Mehrheit an Stimmen und Mandaten erzielt hat, kann sie auf Grund des Prinzips der Inklusion der anderen Sprachgruppen nicht allein regieren. Die Landesregierung muss nämlich entsprechend der Stärke der im Landtag vertretenen Sprachgruppen zusammengesetzt sein. Die Ladiner als kleinste Sprachgruppe (4,3%) haben einen im Autonomiestatut verankerten Rechtsanspruch, mit mindestens einem Mandat im Landtag vertreten zu sein, bei zwei Abgeordneten auch in der Landesregierung. Die institutionelle Vertretung erfolgt nach dem Prinzip der Alternanz.

Die LandtagspräsidentInnen müssen laut Autonomiestatut je eine Hälfte der 5jährigen Amtsperiode einmal der deutschen, in der zweiten Hälfte der italienischen Sprachgruppe angehören. Die Ladiner waren bisher davon ausgeschlossen. Nach der Reform des Autonomiestatuts (2001) können sie im Einvernehmen mit der entsprechenden Sprachgruppe jetzt auch dieses Amt ausüben. Durch die neue Möglichkeit, Landesräte auch von außen zu berufen, können nun Ladiner das Amt eines Landesrates auch bekleiden, wenn nicht wie vor der Reform zwei ladinische Abgeordnete (unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit) im Landtag vertreten sind<sup>16</sup>.

Der ethnische Proporz wird auch bei der Zusammensetzung sämtlicher Kommissionen öffentlichen Rechts berücksichtigt. Das beginnt bei den Gesetzgebungskommissionen des Südtiroler Landtages, geht über die Bezirksgemeinschaften bis hinunter zu den Gemeinden und Stadtviertelräten und dehnt sich auf die Verwaltungsräte der öffentlichen Betriebe aus.

Als weiteres ethnisches Korrektiv, mit dem die Übervorteilung einer Sprachgruppe durch die andere verhindert werden soll, besteht im Antrag der Mehrheit einer im Landtag vertretenen Sprachgruppe, mit dem über die einzelnen Kapitel des Haushaltsvoranschlages nach Sprachgruppen gesondert abgestimmt werden muß. Ein paritätisches «ethnisches» Procedere wird auch eröffnet, wenn die Haushaltskapitel nicht die Mehrheit der Stimmen jeder einzelnen Sprachgruppe erhalten.

## *2. Das Prinzip der ethnischen Trennung*

Dem Konkordanzmodell auf der Ebene der Eliten steht die ethnische Trennung der Zivilgesellschaft gegenüber.

Die Grundlage des Zusammenlebens der verschiedenen Sprachgruppen bildet heute in Südtirol das sogenannte Paket, eine Summe von Maßnahmen, die als Kompromiss zwischen dem italienischen Staat und der Südtiroler Volkspartei (mit Zustimmung der österreichischen Regierung) Südtirol eine weitreichende Verwaltungskompetenz und deren finanzielle Bedeckung garantiert. Die materielle Durchführung des Pakets erfolgte von 1972 bis 1992. Allerdings war diese Implementierung nicht von einer Vision des Zusammenlebens, sondern von einer Logik des administrativen Ausbaus der Autonomie geprägt<sup>17</sup>, des Schutzes der deutsch- und ladinischsprachigen Minderheit und der maximalen Ausreizung der Kompetenzübertragungen. Und schließlich wurden sowohl das Paket und das auf diesem aufbauende II. Autonomiestatut als Instrument der Zurückdrängung des Einflusses der italienischsprachigen Eliten sowie der ethnischen Abgrenzung verstanden. Das Paket wurde als Art «Konkordat» aufgefasst, zumal der Kompromiß beiderseits Geschlossenheit und korporative Einordnung statt Demokratie und Freiheit vorsieht<sup>18</sup>. Je stärker auf das Prinzip des Minderheitenschutzes gepocht wurde, umso rigoroser wurde die Logik der ethnischen Trennung durchgesetzt.

Dieses Modell hat anfänglich der deutsch- und ladinischsprachigen Bevölkerung nach Jahren der sozialen Isolierung Aufholchancen eröffnet, zugleich aber eine Stabilisierung ethnopolitischer Denk- und Handlungsmuster und damit einen Re-Ethnisierungsprozess eingeleitet<sup>19</sup>.

Nach dieser Logik ziehen sich alle drei Sprachgruppen in ihr eigenes Reservat zurück und kommunizieren in genau vorgegebenen institutionelle Kanälen. Diese Reethnisierung drückt sich augenscheinlich in der Tendenz aller drei Sprachgruppen aus, sich in ethnisch homogenen Parteien zu organisieren. Es handelt sich hier um einen Rückzug in eine ethnische Gemeinschaft, die durch vormoderne familiäre und tribale Strukturen gekennzeichnet ist. Die Folge davon ist eine akzentuierte Spaltung der Südtiroler Gesellschaft in getrennte Subgesellschaften, während institutionelle Kontakte, die diese Trennung verwischen könnten, von oben herab untersagt, jedenfalls erschwert werden.

Die Trennung der Südtiroler Gesellschaft entlang ethnischer Demarkations-

---

<sup>17</sup> BAUR – GUGGENBERG – LARCHER 1998: 11.

<sup>18</sup> LANGER 1996c: 168; LANGER 1988.

<sup>19</sup> BAUR – GUGGENBERG – LARCHER 1998: 272.

linien durchzieht das gesamte politisch-administrative System mit seinen verästelten Subsystemen. So sind in Südtirol die politischen Parteien nach ethnischen Gesichtspunkten organisiert. Neben fünf rein italienischsprachigen Parteien sind im Südtiroler Landtag nach den Landtagswahlen von 2003 weitere drei deutsch- und eine sprachgruppenübergreifende politische Kraft vertreten (Grüne). Dies bedeutet, dass die deutschsprachigen Parteien nicht in Wettbewerb zu italienischsprachigen Parteien treten. In Südtirol kann man somit von zwei nach ethnischen Grundsätzen getrennten politischen Arenen sprechen<sup>20</sup>. Diese Tendenz der elektoral-ethnischen Aufteilung hat seit 1994 auch die Ladinier mit der Gründung der ethnischen Partei Ladins erfasst, die bis dahin traditionell ein politisches Naheverhältnis vor allem zur SVP, aber auch zur Democrazia Cristiana aufwiesen. Für die Politik bedeutet dies, dass in vielen Bereichen nicht das Primat der Politik, sondern der ethnischen Zugehörigkeit gilt.

Diese parteipolitische ethnische Trennung hat weitgehende Konsequenzen, weil sich die politische Logik der ethnischen Trennung in den einzelnen Politikfeldern niederschlägt. So werden Landtags- und Parlamentswahlen in Südtirol trotz Wegfalls von Bedrohungen für den Bestand der deutsch- und ladinischsprachigen Minderheit meist auf der Achse «wir» und die «anderen» geführt. Das gilt besonders für die Südtiroler Volkspartei, das gilt aber auch für Alleanza Nazionale, die das Modell der ethnischen Sammelpartei à la SVP zu kopieren versucht. In Südtirol wird eine Gradwanderungspolitik zwischen ethnischer Anheizung und interethnischer Normalisierung betrieben und je nach Notwendigkeit eingesetzt. Die ethnische Spannung wird selbst bei ethnischer Windstille als potentieller Faktor mobilisiert.

Die möglichst lückenlose Trennung der Sprachgruppen hat zwangsläufig und notwendigerweise die Prolongierung ethnischer Spannungen zur Folge. Die Trennung der Sprachgruppen findet sowohl in allen maßgeblichen Institutionen als auch in der alltäglichen Praxis statt<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> PALLAVER 2004: 104. Zwischenzeitlich gab es mit der ladinischen Partei «Ladins» eine dritte elektorale Arena.

<sup>21</sup> BETTELHEIM – BENEDIKTER 1982; BENEDIKTER 1987.

TAB. 2: Mandatsverteilung nach Sprachgruppen im Südtiroler Landtag – 2003 und 1998

	Deutsch 2003	Ladinisch 2003	Italienisch 2003	Deutsch 1998	Ladinisch 1998	Italienisch 1998*	Änderung 2003-1998
<i>Südtiroler Volkspartei</i>	20	1	–	21	–	–	–
<i>Alleanza Nazionale</i>	–	–	3	–	–	3	–
<i>Grüne-DPS</i>	3	–	–	1	–	1	+1
<i>Union für Südtirol</i>	2	–	–	2	–	–	–
<i>Die Freiheitlichen</i>	2	–	–	1	–	–	+1
<i>Pace e Diritti</i>	–	–	1	–	–	1	–
<i>Unione Autonomista</i>	–	–	1	–	–	2	-1
<i>Forza Italia</i>	–	–	1	–	–	1	–
<i>Unitalia</i>	–	–	1	–	–	1	–
<i>Ladins</i>	–	–	–	–	1	–	-1
<i>Alternativa Rosa</i>	–	–	–	–	–	–	–
<i>Comunisti Italiani</i>	–	–	–	–	–	–	–
<i>Lega Nord</i>	–	–	–	–	–	–	–
<b>Insgesamt</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>–</b>
<b>%</b>	<b>77,1</b>	<b>2,9</b>	<b>20,0</b>	<b>71,4</b>	<b>2,9</b>	<b>25,7</b>	<b>–</b>
Proporz laut Volkszählung	69,2	4,4	26,5	68,0	4,4	27,6	–

\* *Quelle:* ATZ 2004: 202. Von den unter *Unione Autonomista* angeführten Abgeordneten gehörte einer der Liste «Popolari-Alto Adige Domani», der andere der Liste «Il Centro-UDA» an.

Es gibt ein getrenntes Schul- und Bildungssystem, vom Kindergarten bis zur pädagogischen Hochschule, an der die LehrerInnenausbildung stattfindet. Es gibt getrennte Kulturressorts, getrennte Kulturhäuser, Bibliotheken und Vereine, es gibt ethnisch getrennte Volkswohnbauten und Altersheime. Ethnisch getrennt berichten auch die Medien<sup>22</sup>. In der Regel besteht die Tendenz, die Berichterstattung über die eigene Sprachgruppe stark zu privilegieren, während die Berichterstattung über die andere Sprachgruppe stark vernachlässigt wird. Dadurch nehmen die jeweiligen Sprachgruppen am Leben der anderen nur zu einem (sehr) reduzierten Ausmaß teil.

<sup>22</sup> PALLAVER 1996a; PALLAVER 2006; PELINKA 2003.

Auffällig ist allerdings, dass jene Berufsgruppen, die ein hohes soziales Prestige aufweisen, keine ethnischen Zäune errichten. Der Industriellenverband ist interethnisch organisiert, ebenso die Rechtsanwaltskammer, die Ärztekammer, die Journalistenkammer, die Architektenkammer usw. Die Präsidentschaft und Führungspositionen dieser Verbände werden meist im Rotationsystem alternierend von den jeweiligen Sprachgruppen besetzt. Anders bei den Werk tätigen. Neben den traditionellen drei Gewerkschaftsbünden AGB/CGIL, SGB/CISL und SGK/UIIL, die alle Sprachgruppen vertreten, gibt es seit 1964 den ethnisch rein deutsch organisierten Autonomen Südtiroler Gewerkschaftsbund.

Die hier beschriebene ethnische Parzellierung hat entscheidende Auswirkungen auf die Verteilung der Ressourcen, die nach einem ethnischen Schlüssel, dem ethnischen Proporz, erfolgt. Dabei geht es in erster Linie um die Aufteilung der Stellen im öffentlichen Dienst auf der Grundlage der Stärke der einzelnen Sprachgruppen<sup>23</sup>. Diese wiederum wird durch die Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung eruiert, die alle zehn Jahre im Rahmen der Volkszählung durchgeführt wird<sup>24</sup>. Aber es geht nicht nur um eine horizontale, sondern auch um eine vertikale Verteilung der Stellen im öffentlichen Dienst. Der ethnische Proporz schließt auf Grund der numerischen Stärke der deutschsprachigen SüdtirolerInnen die italienischen und ladinischen Südtiroler von Führungspositionen in den öffentlichen Institutionen und in der öffentlichen Verwaltung aus. Italiener werden in Südtirol tendentiell immer nur Stellvertreter der deutschsprachigen SüdtirolerInnen.

Dabei ist der Proporz nicht nur ein mathematisches Mittel, um öffentliche Güter auf der Grundlage der Stärke der einzelnen Sprachgruppen zu verteilen, sondern ein höchst politisches Instrument, zumal die Grundlage für die Berechnung des ethnischen Propozes mitunter nach politischer Opportunität geändert werden kann.

### 3. Die Brüche im Modell

Die politischen Eliten Südtirols aller drei Sprachgruppen, insbesondere aber der deutsch- und italienischsprachigen, konnten sich nach dem Zweiten Weltkrieg und bis zur endgültigen Verabschiedung des Zweiten Autonomiestatuts weitge-

---

536 <sup>23</sup> PETERLINI Oskar 1980.

<sup>24</sup> ZELLER 1991.

hend auf eine breite Legitimität stützen. Die Wahlergebnisse der Landtagswahlen und die hohe Parteienkonzentration von SVP und DC weisen darauf hin. Innerhalb der einzelnen Sprachgruppen gab es eine relativ politisch-kulturelle Stabilität und Homogenität, die es den Eliten erlaubte, jenseits von bestehenden Bruchlinien politische Ziele zu verfolgen, die den Konsens ihrer Gruppe erhielten. Innerhalb der deutsch- (und ladinischsprachigen) Sprachgruppe war diese kulturelle Kompaktheit auf Grund der ausgeprägten Agrarstruktur der Bevölkerung für lange Zeit stärker gegeben als innerhalb der italienischen Sprachgruppe, die sich schon durch ihre Einwanderung aus unterschiedlichen Gegenden Norditaliens sozial und kulturell stark unterschied. Dennoch gab es auch innerhalb der italienischen Sprachgruppe, besonders wegen des starken katholischen Substrats der Zugewanderten, eine relativ stabile, wenn auch nicht so ausgeprägt homogene Gefolgschaft in der Akzeptanz der politischen Zielsetzung. Zur Aufrechterhaltung dieser Homogenität diente vielfach die Politik der ethnischen Trennung, die eine Festigung der jeweils eigenen «Gemeinschaft» zum Ziele hatte (und hat). Konflikte innerhalb der Sprachgruppe wurden erfolgreich in Konflikte gegenüber der jeweils anderen Sprachgruppe transformiert. Trotz aller Konflikte auf politisch-ethnischer Ebene gab es seit jeher eine wirtschaftliche und politische Kooperation unter den Eliten der unterschiedlichen Sprachgruppen<sup>25</sup>.

Diese Voraussetzungen für die erfolgreiche Befriedung der ethnischen Konflikte in Südtirol sind in den letzten Jahren weniger geworden. Das Modell Südtirol der ethnischen Konfliktregelung zeigt heute Brüche, weil ein Teil dieser Voraussetzungen weggefallen ist. Zu diesen Punkten gehört der Kontinuitätsbruch innerhalb der politischen Eliten der italienischsprachigen Bevölkerung und der damit zusammenhängende Ausschluss eines konsistenten Teils der Zivilgesellschaft aus den zentralen Entscheidungsinstitutionen des Landes. Dadurch ist das Konkordanzmodell der maximalen ethnischen Inklusion etwas ins Rutschen gekommen und hat zu einer zentrifugalen Entwicklung des Parteiensystems geführt. Der gesellschaftliche Modernisierungsprozess und der kontinuierliche Ausbau des Minderheitenschutzes hat weiters zu einer Erosion der geschlossenen politischen Kulturen und der damit zusammenhängenden strikten ethnischen Trennung geführt. Schließlich hat die Konsolidierung des Minderheitenschutzes zu einem neuen Spannungsverhältnis zwischen kollektiven und individuellen (Minderheiten)Rechten geführt.

---

<sup>25</sup> O'DUFFY 1993.

### 3.1. Bruch in der Kontinuität der Eliten innerhalb der italienischen Sprachgruppe

Die Democrazia Cristiana war die traditionelle Koalitionspartnerin der SVP auf Landtags- und Regionalratsebene. Die Ausweitung der Koalition auf die Sozialdemokratische und Sozialistische Partei war dabei eine Widerspiegelung der römischen Regierungskoalitionen ab 1963 mit der Öffnung der DC hin zu einem Mitte-Links-Bündnis. Diese Koalition beruhte auf der ideologischen Achse zweier katholischer Parteien. Die SVP war innerhalb der deutsch- und ladinischsprachigen Bevölkerung die dominante Partei, die DC innerhalb der italienischsprachigen.

SVP und DC haben von 1948 bis 1993 eine Parteienkonzentration auf Regierungsebene zwischen 78,75% (1956) und 70,67% (1989) aufzuweisen. 1993 fiel diese Konzentration durch die Krise und Spaltung der DC auf gesamtstaatlicher Ebene auf 56,47% zurück. Analysiert man die Entwicklung der italienischen Parteien seit 1948, so hat die DC innerhalb der italienischen Bevölkerung Südtirols zwischen 1948 bis 1993 einen Wählerkonsens zwischen 40,41% (1956) und 30,99% (1988) erzielt. Somit hat die DC immer mindestens ein Drittel der italienischsprachigen Bevölkerung in der Landesregierung vertreten.

TAB. 3: Zusammensetzung der Landesregierungen 1948-2003

1948/ /1952	1952/ /1956	1956/ /1960	1960/ /1964	1964/ /1968	1968/ /1973	1973/ /1978	1978/ /1983	1984/ /1989	1989/ /1993	1993/ /1998	1998/ /2003	2003/ /2008
SVP- DC- PRI	SVP- DC	SVP- DC	SVP- DC	SVP- DC- PSDI	SVP- DC	SVP- DC- PSI	SVP- DC- PSDI	SVP- DC- PSI	SVP- DC PSI	SVP- PPI- PDS/AD	SVP- DS- PPI- Centro	SVP Pace e Diritti- Unione Autono- mista

Quelle: PALLAVER 2004: 119.

Zählt man die Prozentsätze der anderen italienischen Koalitionspartner zum Wahlergebnis der DC zusammen, so sehen wir, dass die ItalienerInnen Südtirols von 1948 bis 1993 immer in einer hohen Verhältnismäßigkeit zu ihrer numerischen Stärke in der Landesregierung vertreten waren. Die italienischen Koalitionspartner vertraten zwischen 55,37% (1973) und einem Minimum von 38,94% die italienische Bevölkerung Südtirols. Erst mit dem Zusammenbruch der Ersten Republik und dem Schrumpfungsprozess der DC erreichten die italienischen Koalitionsparteien 2003 mit 28,3% nicht einmal die 30%-Marke, während es 1998 noch knapp über 30% waren,

nachdem sie in der Legislaturperiode von 1993 bis 1998 gar nur 26,64% erreicht hatten.

TAB. 4: Parteienkonzentration SVP-DC und Nachfolgeparteien 1948-2003

	1948/ /1952	1952/ /1956	1956/ /1960	1960/ /1964	1964/ /1968	1968/ /1973	1973/ /1978	1978/ /1983	1984/ /1989	1989/ /1993	1993/ /1998	1998/ /2003	2003/ /2008
SVP	67,60	64,76	64,40	63,86	61,27	60,69	56,42	61,27	59,44	60,38	52,04	56,60	55,60
DC	10,78	13,72	14,35	14,61	13,52	14,40	14,08	10,79	9,55	10,29	4,43	4,5*	3,7**
Summe	78,38	78,48	78,75	78,47	74,79	75,09	70,50	72,06	68,99	70,67	56,47	61,10	59,30

\* Die 4,5% setzen sich aus den Ergebnissen der beiden DC-Nachfolgeparteien Popolari Alto Adige Domani (2,7%) und Il Centro-Unione democratica dell'Alto Adige (1,8%) zusammen.

\*\* 2003 kandidierten innerhalb des Bündnisses Unione Autonomista vier Zentrumsparteien. Margherita, Insieme per l'Alto Adige, Lista di Pietro, Unione di Centro.

Quelle: Zusammengestellt aus Daten im AUTONOME PROVINZ BOZEN 2000 und RIZZA 2004.

TAB. 5: Anteil der DC und Nachfolgeparteien an den italienischen Wählern (Angabe in Prozent)

1948	1952	1956	1960	1964	1968	1973	1978	1983	1988	1993	1998	2003
33,80	39,32	40,41	38,94	37,21	38,96	39,53	35,08	32,12	30,99	16,01	17,64	17,01

Quelle: Zusammengestellt aus Daten im AUTONOME PROVINZ BOZEN 2000 und PALLAVER 2004: 107.

Dies bedeutet, dass in den letzten beiden Legislaturperioden, also seit 1993, ein Grossteil der ItalienerInnen Südtirols in den Entscheidungsgremien nicht mehr vertreten waren. In der subjektiven Perzeption bedeutet dies eine Abkehr vom Konkordanzprinzip und somit von der Inklusion aller Sprachgruppen in die Entscheidungsfindungsprozesse. Die stärkste Partei unter den ItalienerInnen, Alleanza Nazionale, gilt zwar nicht mehr als Antisystempartei, aber autonomiepolitisch als Semi-Systempartei, und bleibt deshalb von der Einbindung in die Regierung ausgeschlossen und mit ihr ein nicht unerheblicher Teil der italienischen Bevölkerung.

Dieser Trend machte sich bereits 1988 bemerkbar, als der MSI bei den Landtagswahlen die DC erstmals überholte und heute unangefochten die stärkste Partei unter den ItalienerInnen ist.

Dieser Ausschluss wirkte sich nicht nur in der Landesregierung aus, sondern auch in allen wichtigen Kommissionen, die als Verbindungsglied zwischen

TAB. 6: Anteil der italienischen Regierungsparteien an der Gesamtheit der italienischen WählerInnen 1948-2003 (Angabe in Prozent)

	1948	1952	1956	1960	1964	1968	1973	1978	1983	1988	1993	1998	2003
DC/PPI Unione autonomista	10,78	13,72	14,35	14,61	13,52	14,40	14,08	10,79	9,55	10,2	4,43	2,7*	3,7**
Il Centro/ UDA												1,8*	
PSI							5,64		3,91				
PRI	3,58									4,03			
PSDI					3,82			2,29					
PDS/DS Pace e diritti											2,94	3,5	3,8
Summe	14,3 6	13,7 2	14,3 5	14,6 1	17,3 4	14,4 0	19,7 2	13,0 8	13,4 6	14,32	7,37	8,0	7,5
Anteil am it. Wähler- markt	42,48	39,32	40,41	38,94	47,72	38,96	55,37	42,53	45,27	48,94	26,64	31,37	28,35

\* Die Nachfolgepartei der DC, die Popolari, haben sich anlässlich der Landtagswahlen von 1998 nochmals gespalten.

\*\* 2003 kandidierten vier Zentrumsparteien als Unione Autonomista.

Quelle: Zusammengestellt aus Daten im AUTONOME PROVINZ BOZEN 2000 und PALLAVER 2004: 107.

ethnischer Minderheit und römischer Regierung verstanden werden. Erst mit dem Antritt der Mitte-Rechtsregierung (2001) ist AN in all diesen Kommissionen, in der Sechser- und Zwölferkommission sowie in der 137er Kommission vertreten.

Der Ausschluss eines nicht unerheblichen Teils der italienischen Gesellschaft von den Entscheidungsstrukturen der Politik hat den Ruf nach Beendigung der starken parteipolitischen Fragmentierung und zur Bildung einer «Italienischen Sammelpartei» geführt, mit der der hegemonialen SVP ebenbürtig entgegengetreten werden sollte. Bis zu einem gewissen Maße hat diese Funktion Alleanza Nazionale übernommen.

Die Brüche in der politischen Kultur des Konkordanzmodells kommen aber auch dadurch zum Ausdruck, dass der Grundsatz des Konsenses in wichtigen Fragen der Autonomie immer öfter durchbrochen wird. Auf Grund ihrer hegemonialen Stellung und ihrer absoluten Mehrheit im Südtiroler Landtag entscheidet die SVP gegen die Mehrheit der ItalienerInnen im Landtag über Fragen, die ausschließlich die italienischsprachigen SüdtirolerInnen betreffen,

wie etwa über den von diesen geforderten Immersionsunterricht in den italienischsprachigen Schulen. Dieser wird von der SVP nämlich abgelehnt. Hier zeigen sich zwei institutionelle Konstruktionsfehler des Autonomiestatuts. Das Vetorecht jeder Sprachgruppe in Bereichen, die ausschließlich diese betrifft (Schule und Kultur) greift nicht, weil es nur für den Landtag bei der Zuteilung von Budgetmittel angewandt wird und zudem in ein kompliziertes Verfahren eingebettet ist. Der Grundsatz der Konkordanzdemokratie, wonach alle Sprachgruppen auf Grund ihrer Stärke im Landtag proportional in der Landesregierung vertreten sein müssen, wird durch das Mehrheitsprinzip und die Abwesenheit eines Vetorechts in der Landesregierung wieder relativiert.

TAB. 7: Wahlergebnisse von DC und MSI/AN 1988-2003

	1988	1993	1998	2003
DC/PPI/ Unione autonomista	9,07	4,43	4,5	3,7
MSI/AN*	10,29	11,64	9,7**	8,4

\* 1995 beim Parteitag von Fiuggi änderte der Movimento Sociale Italiano seinen Namen in Alleanza Nazionale.

\*\* Gemeinsam mit den Liberalen.

Quelle: PALLAVER 2004: 107.

Dieser Ausschluss aus den zentralen Entscheidungsstrukturen des Landes hat auch bei den LadinerInnen zu einer Perzeption der Benachteiligung geführt. Die LadinerInnen besitzen einen Rechtsanspruch, im Landtag vertreten zu sein. Das Statut von 1972 garantiert ihnen ein Mandat. Sie konnten aber bis 2001 laut Statut weder die Funktion des/r Landtagspräsidenten/in noch seines/r Stellvertreters/in ausüben. Anspruch auf einen Regierungssitz haben sie nur, wenn zwei LadinerInnen im Landtag vertreten sind. Erst mit der Reform des Autonomiestatuts 2001 können die LadinerInnen über die Möglichkeit der Kooptierung in die Landesregierung aufgenommen werden, auch wenn sie nicht zwei Abgeordnete stellen, sowie zum (Vize)Landtagspräsidenten gewählt werden, wenn die deutsche oder italienische Sprachgruppe freiwillig auf ihr Mandat verzichtet.

Außerdem sind sie von den paritätischen Regierungskommissionen (Sechser-, Zwölfer-, 137er Kommission) ausgeschlossen. Im Bereich der Judikative sind sie gesetzlich vom Verwaltungsgerichtshof ausgeschlossen, der paritätisch von italienischsprachigen und deutschsprachigen Südtirolerinnen beschickt werden muss. Der geringe Prozentanteil der LadinerInnen, der

laut letzter Volkszählung von 2001 bei 4,3% liegt, führt mit sich, dass diese auch bei der Verteilung von öffentlichen Stellen auf Grund ihrer geringen Fallzahl sehr oft Wettbewerbsnachteile erleiden.

Ergebnisse des *Social Survey* von 1997 haben nachgewiesen, dass die LadinerInnen im Bereich des Arbeitsmarktes in den letzten fünf Jahren signifikant häufiger eine Verschlechterung sahen als die Angehörigen der deutschen und italienischen Sprachgruppe, wie sie überhaupt für die Zukunft in mehreren Aspekten pessimistischer eingestellt sind. Insbesondere im «Schutz der sprachlichen Minderheit» sehen sie ein viel vordergründlicheres Problem als die Angehörigen der beiden anderen Sprachgruppen<sup>26</sup>.

Dieses Unbehagen der ladinischen Minderheit, die sich historisch seit jeher an die SVP anlehnte, hat 1993 zur Bildung einer eigenen, rein ethnisch konzipierten ladinischen Partei namens Ladins geführt, die zwischen 1993 und 2003 den einzigen Ladinervertreter im Landtag stellt, während bis zu jenem Zeitpunkt der Ladinervertreter immer aus den Reihen der SVP stammte<sup>27</sup>. Gerade am Beispiel der LadinerInnen zeigt sich, dass sich in Südtirol die Minderheitenprobleme verlagern und sich neue ethnische Bruchlinien auf tun können. Das gilt insbesondere für die «neuen Minderheiten», deren Anteil an der Wohnbevölkerung rund 3,5% beträgt. Immerhin sehen heute die SüdtirolerInnen den Konflikt zwischen «farbigen Zuwanderern» und Einheimischen als das größte Problem<sup>28</sup>.

TAB. 8: Anteil der in Südtirol ansässigen Ausländer gemessen an der Wohnbevölkerung 1990– 2001

Ansässige Ausländer	1990	1995	1998	2001
Wohnbevölkerung insgesamt	438.918	451.563	459.687	468.078
Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung	1,2%	1,8%	2,5%	3,3%

Quelle: LANDESINSTITUT FÜR STATISTIK 1999: 5, LANDESINSTITUT FÜR STATISTIK 2002a: 1; LANDESINSTITUT FÜR STATISTIK 2002b: 1

<sup>26</sup> HALLER 2000: 93.

<sup>27</sup> Am 25. Oktober 2000 ist in der römischen Kammer in zweiter Lesung eine Reform des Autonomiestatuts der Region Trentino-Südtirol erfolgt. Darin ist das Vertretungsrecht der LadinerInnen im Landtags- und Regionalratspräsidium festgeschrieben, das Recht der LadinerInnen auf Vertretung im Regionalrat, ein eigener Wahlkreis für die LadinerInnen des Trentino, das Recht der LadinerInnen, in Abweichung vom Proporz in die Landesregierung kooptiert zu werden. Vgl. Legge costituzionale 31. Januar 2001, Nr. 2: Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano. *Gazzetta Ufficiale*. Roma, Serie Generale, Nr. 26, 1. Februar 2001.

<sup>28</sup> HALLER 2000: 93.

Der Ausschluss eines Teils der Zivilgesellschaft von den zentralen Entscheidungsstrukturen, das Defizit an Inklusion der einzelnen Sprachgruppen, hat zu einer Reethnisierung des Parteiensystems geführt und nicht zu einer interethnischen, sprachgruppenübergreifenden Öffnung. Das lange Zeit auf dieser Ebene gut funktionierende Konkordanzmodell hat dadurch Einbrüche erlitten.

Diese Einbrüche haben auch auf die Dynamik des Parteiensystems Auswirkungen gehabt. Seit den Landtagswahlen in der Zeit der so genannten Zweiten Republik (1998 und 2003) ist nämlich eine zentrifugale Tendenz festzustellen. Wir beziehen in den Vergleich aber auch noch die Landtagswahlen von 1993 mit ein, weil sich damals zwar die italienischen Parteien noch unter ihren traditionellen Parteizeichen zur Wahl präsentiert haben, die Implosion des italienischen Parteiensystems aber bereits ihren Anfang genommen hatte.

1993 konnten die im Landtag vertretenen Autonomieparteien 61,17% der Stimmen auf sich vereinen, 1998 waren es 61,1% und 2003 nur mehr 59,3%. Das entspricht einem Minus von 1,87%. Umgekehrt die Semi- und Anti-Autonomieparteien. 1993 lagen diese bei 22,5%, 2003 bei 25,1%, was einer Steigerung von 2,6% entspricht. Die Autonomie-Reformparteien blieben zwischen 1993 und 2003 im wesentlichen gleich (- 0,13%). Dies zeigt uns, dass sich das Südtiroler Parteiensystem langsam aber stetig hin zu den extremeren Polen bewegt. Besonders deutlich wird dieser Trend, wenn etwa die Landtagswahlen von 2003 mit jenen von 1988 verglichen werden. Damals kamen die Autonomieparteien SVP, DC und PSI auf 73,48%. Wenn man den PCI/KPI dazuzählt, der damals ebenfalls eine autonomiepolitische Linie fuhr, die von jener der SVP nicht weit entfernt war, so kommen wir auf insgesamt 76,49%. Zwei Drittel der im Landtag vertretenen Parteien waren rund um den autonomiepolitischen Zentrumspol angesiedelt, während die Anti- und Semi-Autonomieparteien MSI-DN und Südtiroler Heimatbund lediglich auf 12,58% kamen.

Einen leicht stärkeren Trend hin zu den extremeren Polen wiesen dabei die im Landtag vertretenen italienischen Parteien auf. 1993 vertraten die Anti- und Semi-Autonomieparteien 11,64% der Wähler, 2003 konnten sie sich auf 13,3% steigern (+1,66%). Die deutschen Parteien verzeichneten einen etwas schwächeren Trend. Sie legten aber ebenfalls zu und zwar von 10,86% (1993) auf 11,8% (2003), was einer Steigerung von 0,94% entspricht.

TAB. 9: Zentrifugales Wahlverhalten (Angaben in Prozent)

Jahr	Autonomieparteien	Autonomie-Reformparteien	Semi- und Anti-Autonomieparteien
1993	61,7 SVP, DC/PPI, Lega Nord, Unione centro	11,87 Grüne, Ladins, PDS	22,5 MSI, Freiheitliche, Union
1998	61,1 SVP, Popolari, Il Centro UDA	13,6 Grüne, Ladins-PDS, Progetto centrosinistra	23,2 AN-I Liberali, Union, ListaCivica/FI, Freiheitliche, Unitalia
2003	59,3 SVP, Unione Autonomista	11,7 Grüne/Verdi, Pace e Diritti	25,1 AN, Union, FI Freiheitliche, Unitalia
	- 1,87	- 0,13	+ 2, 6

Quelle: AUTONOME PROVINZ BOZEN 2003 und eigene Ergänzungen

Derzeit weist Südtirols Parteiensystem also eine zentrifugale Dynamik auf, die sich zwar sehr langsam, aber immerhin konstant in Richtung der autonomiepolitisch extremen Pole bewegt. Unter der Hypothese, dass dieser Trend anhält, würde dies bedeuten, dass langfristig das Spannungsverhältnis zwischen den extremen Flügeln des Systems, den Anti- und Semi-Autonomieparteien und den (statischen) Autonomieparteien immer größer wird. Das Risiko dabei wäre, dass es früher oder später zu einer immer stärkeren Zerreißprobe zwischen dem autonomiepolitischen Zentrums-Pol und den extremen Polen käme. Die letzte Konsequenz wäre, dass das Autonomiesystem irgendwann auseinanderbrechen würde, ein Trend also, der dem Konkordanzmodell entgegenarbeitet und der nur aufgehalten werden kann, wenn autonomiepolitische Reformen durchgeführt werden, die den extremen Polen den Wählerkonsens schmälern können.

### 3.2. Die Erosion der Logik ethnischer Trennung

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

Dieses Infragestellen von ethnischen Sperrern erfolgte in Südtirol von unten, nicht über eine bewusste Steuerung durch die Eliten. Im Gegenteil, weil die ethnische Trennung von den Eliten als Abgrenzung der jeweiligen Macht- und Einflussphären gesehen wird, wurden Bestrebungen, die institutionellen Barrieren zu überwinden, abgelehnt. Als Folge davon waren die gesellschaftlichen Akteure gezwungen, ihre Initiativen zur Überwindung ethnischer Mauern auf die individuelle Ebene zu verlagern. Solche Community-Relations-Initiativen sollten die Möglichkeit bieten, sich gegenseitig besser kennenzulernen, Vorurteile zu korrigieren und abzubauen und zu einem friedlichen und konstruktiven Zusammenleben beizutragen.

Der Versuch, eine Gegenöffentlichkeit in Richtung einer multikulturellen Gesellschaft zu entwickeln, die im mehrsprachigen Zusammenleben einen hohen demokratischen Wert sieht, geht in erster Linie von Individuen und Gruppen aus, die sich in interethnischen oder ethnisch indifferenten Initiativen im Rahmen sozialer, kultureller und wirtschaftlicher Projekte organisieren<sup>29</sup>. Dies könnte der Beginn einer mehrsprachigen, auf Kooperation und Partizipation ausgerichteten Zivilgesellschaft sein.

Seit den 70er Jahren besteht ein wachsendes Spannungs- und Konfliktverhältnis zwischen Institutionen und Intellektuellen, bei dem es um die Beibehaltung des Status quo und um die ethnische Trennung auf der einen Seite, um den Abbau der institutionellen Barrieren, um die Zusammenarbeit und Schritte hin zu einer Multikulturalität auf der anderen Seite geht.

Als Reaktion auf diese ethnische Trennung ist es in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten (mitunter auch nur formal) innerhalb von Institutionen wie Parteien, Gewerkschaften und Vereinen zum Aufbau von sprachgruppenübergreifenden Strukturen gekommen<sup>30</sup>. Erfolgreicher waren allerdings gemeinsame Basisinitiativen im Bereich der Ökologie und des Umweltschutzes sowie bei der Verteidigung ziviler Bürgerrechte, die mit der Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung zusammenhängen (zB. Ausschluss vom passiven Wahlrecht wegen fehlender Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung). Initiativen also, die weniger dem formellen, sondern dem informellen Politikbereich zuzuordnen sind.

Solche institutionelle Öffnungen, ansatzweise auch schon im formellen Politikbereich, wären ohne den Druck der Zivilgesellschaft nicht möglich

---

<sup>29</sup> BAUR – GUGGENBERG – LARCHER 1998: 274.

<sup>30</sup> BAUR – GUGGENBERG – LARCHER 1998: 285.

TAB. 10: Alltagspraktische Initiativen, Organisationen und Institutionen, die sich von der herrschenden Ethnopolitik der Trennung unterscheiden

Ethnopolitische Positionen / Ebenen und Akteure	Ebenen und Akteure	Interethnisches Bündnis Interethnische Kooperation, Solidarität	Ethnische Indifferenz. – Toleranz – Gleichgültigkeit
NGOs ( <i>Non governmental organizations</i> ) = rein basisdemokratische Bewegungen und Initiativen, Subpolitik, Zivilgesellschaft	Mutter-Kind-Zentrum, Jugendzentren	Spracherferien-Scambio vacanze, BZ 1999 (zweispellige Monatszeitschrift)	Freiwillige Hilfe und Selbsthilfegruppen im sozialen Bereich Il nostro spazio/ Ein Platz für uns
GONGOs: ( <i>Governmental and non-governmental organizations</i> ) = basisdemokratische Bewegungen und Initiativen mit zum Teil öffentlicher Finanzierung	Ferienaufenthalte am Meer für Kinder aller Sprachgruppen, Italienisches Diözesan-Hilfswerk (ODAR)	Klassenpartnerschaften <i>Südtiroler HochschülerInnen-schaft/Associazione studenti università sudtirolesi (SH/ASUS)</i>	Filmschule Zelig, Verein für Kinderspielplätze und Erholungsinitiativen (VKE), Konsortium sozialer Genossenschaften
GOs ( <i>Governmental organizations</i> ) = öffentliche Verwaltung, öffentlich-rechtliches System	Schulen und Kindergärten, die Kinder der anderen Sprachgruppe aufnehmen, <i>Kinderferien - Estate Ragazzi</i>	Familienberatungsstelle « <i>lilith</i> » (Merano), zweispellige Fachschule für Medizinberufe (Bozen)	Berufskammern, Handelskammer Wirtschaftsförderungsinstitut (WIFI), Arbeitsförderungsinstitut (AFI) der Universität

BozenQuelle: BAUR – GUGGENBERG – LARCHER 1998: 287.

gewesen. Die seit Jahren sich ölfleckmäßig ausbreitende Zusammenarbeit unter den Sprachgruppen erfasst allerdings nur einen kleinen Teil der zivilen Gesellschaft. Dennoch belegen Umfragen in den letzten 15 Jahren eine steigende Bejahung interethnischer Kooperation.

Auf die spezifische Frage, ob die öffentlichen Institutionen Anreize zur stärkeren Integration der Sprachgruppen ergreifen sollten, antworteten anlässlich einer Censis-Umfrage (1997) 37,1% aller Befragten positiv zugunsten einer multiethnischen Gesellschaft. Davon waren 31,8% deutsch-, 53% italienisch- und 8% ladinischsprachige SüdtirolerInnen. Summiert man die positive Einstellung gegenüber einer multikulturellen Gesellschaft mit der Forderung einer Verbesserung des Zusammenlebens der Sprachgruppen, erreichen wir einen äußerst hohen Durchschnittswert von 72,8%.

546 Auffällig ist, dass ein Teil der italienischen Befragten (16,2%) und der deut-

TAB. 11: Meinung über die Zweckmäßigkeit, mit der die örtlichen öffentlichen Institutionen eine stärkere Integration (d.h. Zusammenarbeit und Austausch) unter den verschiedenen ethnischen Gruppen anregen sollten (in %)

Antwort	Muttersprache			
	Deutsch	Italienisch	Ladinisch	Summe
Sollten zugunsten der Entwicklung einer multikulturellen Gesellschaft intervenieren	31,8	53,0	8,7	37,1
Sollten zugunsten einer Verbesserung des Zusammenlebens unter den Sprachgruppen intervenieren	30,6	40,3	62,2	35,7
Sollten nicht intervenieren, der Stand der Integration ist bereits genügend hoch	6,1	1,0	26,5	5,7
Es ist nicht Aufgabe der Institutionen die Integration der Sprachgruppen zu fördern	3,3	1,3	3,3	2,7
Die Institutionen sollten die Integration entmutigen, um die ethnische Identität zu bewahren	5,6	1,6	-, -	4,0
Weiß nicht	22,6	2,8	-, -	14,8
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: FONDAZIONE CENSIS 1997: 9.

schen Befragten (20,4%) auf diese Frage keine Antwort geben konnte. Es ist ein Hinweis, dass je nach geographischer Situation interethnische Kontakte und Beziehungen so gut wie nicht stattfinden, weil die andere Sprachgruppe nicht präsent ist. Das gilt im wesentlichen für das ländliche Gebiet, wo die italienische Sprachgruppe immer geringer wird und dabei ist, völlig assimiliert zu werden. Die italienischsprachigen SüdtirolerInnen konzentrieren sich immer mehr auf einige wenige urbane Zentren des Landes, vor allem auf die Landeshauptstadt Bozen (1991: 72,59% Italiener, 26,62% Deutsche, 0,79% LadinInnen)<sup>31</sup>. Trotz physischer Nähe bewohnen und kultivieren die beiden großen Sprachgruppen ethnisch getrennte Lebensräume.

Der schrittweise Abbau von ethnischen Konflikten wird auch von einer Jugendstudie aus dem Jahr 1995 bestätigt, die das Zusammenleben unter den Jugendlichen in Südtirol insgesamt als konfliktfrei und unproblematisch sieht. Seitens der übergroßen Mehrheit der Jugendlichen besteht kein Bedürfnis, sich von den anderen Sprachgruppen bewusst und konflikthaft abzugrenzen. Den Jugendlichen ist allerdings wohl bewusst, dass die

<sup>31</sup> HEISS 1998.

TAB. 12: Urteil über den derzeitigen Stand des Zusammenlebens unter verschiedenen Sprachgruppen (in Prozent)

Stand	Muttersprache			
	Deutsch	Italienisch	Ladinisch	Summe
Sehr gut	7,7	1,5	1,7	5,3
Gut	35,8	12,7	58,6	29,7
Befriedigend	39,7	29,4	36,6	36,2
Mittelmäßig	14,3	46,2	3,1	23,9
Sehr schlecht	2,5	10,2	-, -	4,9
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: FONDAZIONE CENSIS 1997: 22.

TAB. 13: Kollektive Lebensbereiche, wo die größte Notwendigkeit einer Intervention zugunsten der Integration der verschiedenen Sprachgruppen besteht

Bereich	Muttersprache			
	Deutsch	Italienisch	Ladinisch	Summe
In der Arbeitswelt	7,9	13,1	10,8	10,2
In der Schule	42,8	48,1	38,6	44,8
In der Politik	39,0	29,0	25,6	34,0
Im Vereinswesen	3,6	6,0	14,1	5,2
Bei Unterhaltungen und in der Freizeit	5,4	3,5	6,5	4,7
Andere	1,3	0,3	4,4	1,1
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: FONDAZIONE CENSIS 1997: 26.

ethnischen Grenzen wenig durchlässig sind, ein Umstand, den besonders die italienischsprachigen SüdtirolerInnen verspüren. Mit höherer Schulbildung allerdings zeigen die Jugendlichen insgesamt signifikant niedrigere Merkmalsausprägungen. Schließlich werden für männliche Jugendliche signifikant höher ausgeprägte ethnische Identifikationen und interethnische Differenzierungen ermittelt als bei weiblichen Jugendlichen<sup>32</sup>.

Der Grund, dass soziale Distanz unter den Sprachgruppen abgebaut worden ist, hängt auch mit der Kompetenz der zweiten Sprache zusammen, die in den letzten Jahrzehnten besonders unter den italienischsprachigen SüdtirolerInnen angestiegen ist<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> GALLENMÜLLER – ROSCHMANN 1999: 97.

<sup>33</sup> BUSON 1992.

Aus den Daten der Bevölkerungsumfrage von 1991 wird ersichtlich, dass die Kenntnisse der jeweils anderen Landessprache stark vom Alter und vom formalen Bildungsgrad abhängen. 67% der italienischsprachigen und 90% der deutschsprachigen SüdtirolerInnen verstanden oder verwendeten die andere Landessprache, während dieser Prozentsatz bei den LadinerInnen noch höher lag<sup>34</sup>. Untersuchungen jüngerer Datums (1997) weisen darauf hin, dass sich die Kenntnisse der anderen Landessprache von Altersgruppe zu Altersgruppe konsolidieren und die Zweisprachigkeit innerhalb der deutschsprachigen SüdtirolerInnen zwischen 25 und 44 Jahren am stärksten ausgeprägt ist, während dies bei den italienischsprachigen SüdtirolerInnen bei den 18 bis 24-jährigen zutrifft<sup>35</sup>. Dies weist darauf hin, dass die Sprachkenntnisse der jungen, deutschsprachigen SüdtirolerInnen in den letzten Jahren leicht zurückgegangen, die der italienischsprachigen SüdtirolerInnen aber nicht besonders gestiegen sind<sup>36</sup>. Am besten schneiden die LadinerInnen ab. Denn bei aller Perfektion des Systems, das als Anreiz im öffentlichen Dienst eine Zwei- für die LadinerInnen eine Dreisprachkeitszulage vorsieht, wird das Erlernen der zweiten Landessprache eher als Zwang, als Voraussetzung für eine berufliche Karriere verstanden und weniger als kulturelle Bereicherung oder gar als Voraussetzung für eine intensivere Kommunikation und Kooperation unter den Sprachgruppen. Im Bereich des Zusammenlebens der Sprachgruppen stellte die große Mehrheit der Befragten fest, dass es eine Verbesserung gegeben habe. Dasselbe gilt auch für die Zukunftserwartungen. Die Zugehörigkeit zu einer Sprachgruppe wird zwar noch als wichtig für die Lebenschancen angesehen, rangiert aber weit hinter anderen Aspekten, wie etwa der sozialen Herkunft oder der Ausbildung. Schließlich wird dem Interessenskonflikt zwischen dem Land Südtirol und dem römischen Zentralstaat größere Bedeutung zugemessen als dem ethnisch-sprachlichen Konflikt im Lande<sup>37</sup>. Die Anzahl der Bevölkerung, die in den letzten fünf Jahren eine Verbesserung des Zusammenlebens unter den Sprachgruppen in Südtirol sah, ist fast viermal so hoch wie jene, die eine Verschlechterung sah. Unter einer Liste von sieben Faktoren, die man als wichtig für die Lebenschancen in Südtirol betrachtet,

---

<sup>34</sup> BUSON 1992: 102ff.

<sup>35</sup> FONDAZIONE CENSIS 1997: 93.

<sup>36</sup> BACCELLINI – ATZ 1999: 33.

<sup>37</sup> HALLER 2000: 77.

liegt die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Sprachgruppe gerade noch an fünfter Stelle. Und unter acht unterschiedlichen gesellschaftlich-politischen Konflikten liegt jener unter den Sprachgruppen erst an sechster Stelle. Unter zwölf politischen Zielen wird die Verbesserung des Zusammenlebens der Sprachgruppen an sechster Stelle genannt, der Schutz der Minderheiten hingegen an letzter Stelle<sup>38</sup>.

Die Überzeugung, dass durch stärkere Kontakte unter den Sprachgruppen und eine Politik der Begegnung die Spannungen und Konfliktualität vermindert werde, hängt vor allem mit dem formalen Bildungsgrad zusammen. Formal niedriger Gebildete sind zu 45,5% der Meinung, dass Kontakte die ethnischen Spannungen herabsetzen können, während formal höher Gebildete davon zu 77,9% überzeugt sind<sup>39</sup>.

Das in erster Linie juristisch konzipierte Modell des Zusammenlebens verschiedener Sprachgruppen in der Logik von ethnisch getrennten «Gemeinschaften» wird derzeit von unten aufzuweichen versucht. Hier ergeben sich neue Spannungslinien zwischen einer zum Teil nicht mehr nach ethnischen Grundsätzen orientierten Zivilgesellschaft auf der einen und den VertreterInnen ethnisch getrennter Institutionen auf der anderen Seite.

### *3.3. Spannungsverhältnis zwischen kollektiven Minderheitenrechten und individuellen Rechten*

Das Autonomiestatut (1972) weist eine doppelte juristische Natur auf. Es räumt auf der einen Seite der Region Trentino-Südtirol und dadurch den beiden autonomen Provinzen Bozen und Trient eine Territorialautonomie ein, auf der anderen Seite enthält das Statut eine Reihe von Rechten zum Schutz der in diesem Gebiet lebenden ethnischen Minderheiten. Im Statut überlagern sich somit territoriale und personale Grundsätze. In einer Phase, als es in erster Linie um den Minderheitenschutz ging, standen die kollektiven Rechte der zu schützenden Minderheit im Vordergrund. Darauf weisen eine lange Reihe von Bestimmungen des Autonomiestatuts hin. Der Minderheitenschutz gilt nicht den einzelnen Individuen, sondern der Gruppe<sup>40</sup>.

Ein Beispiel soll dies stellvertretend für viele andere verdeutlichen. Alle

---

<sup>38</sup> HALLER 2000: 90.

<sup>39</sup> FONDAZIONE CENSIS 1997: 31.

<sup>40</sup> PALERMO 2000a.

zehn Jahre wird in ganz Italien eine Volkszählung durchgeführt. In Südtirol wird mit dieser Volkszählung auch die sogenannte Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung abverlangt<sup>41</sup>. Dies bedeutet, dass alle Einwohner, die zum Zeitpunkt der Volkszählung in Südtirol ansässig sind, sich zu einer der im Autonomiestatut offiziell anerkannten Sprachgruppe zu bekennen haben. Die 1971 durchgeführte Volkszählung sah die anonyme Angabe der in der Familie gesprochenen Sprache vor. 1981 musste man sich zu einer der drei Sprachgruppen bekennen<sup>42</sup>.

1991 hatten all jene, die sich nicht zu einer der drei offiziell im Statut vorgesehenen Sprachgruppen bekennen wollten die Möglichkeit, sich für die Gruppe der «anderen» zu entscheiden. Dadurch hatten vor allem die Gemischtsprachigen, aber auch italienische Staatsbürger mit einer anderen Muttersprache als deutsch, italienisch oder ladinisch die Möglichkeit, sich nicht zu einer der drei Sprachgruppen bekennen zu müssen. Wollen sie allerdings nicht eine Reihe von subjektiven Rechte verlieren, müssen sich diese «anderen» einer dieser «offiziellen Sprachgruppen» angliedern. Dadurch können sie die im Statut mit der Zugehörigkeit zu einer der drei offiziellen Sprachgruppen vorgesehenen Rechte in Anspruch nehmen.

Die individuelle Sprachgruppenzugehörigkeit bzw. die Angliederung wird mit einer namentlichen und bis 2005 für zehn Jahre bindenden Zugehörigkeits- bzw. Angliederungserklärung festgestellt, während die Stärke der Sprachgruppen gleichzeitig durch die anonyme Erklärung ermittelt wird. Durch ein gesetzesvertrendes Dekret von 2005 braucht die namentliche Erklärung der Zugehörigkeit oder der Angliederung zu einer der drei Sprachgruppen nur einmalig abgegeben werden, nicht mehr alle zehn Jahre. Änderungen der Zugehörigkeit oder Zuordnung sind aber auch weiterhin möglich.

Die Zugehörigkeits- bzw. Angliederungserklärung bei der Volkszählung müssen auch Minderjährige über 14 Jahre abgeben. Für Kinder unter 14 Jahren geben die Eltern eine Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung ab, die zur Berechnung der Stärke der jeweiligen Sprachgruppe herangezogen wird<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> POGGESCHI 2005b.

<sup>42</sup> ZELLER 1991.

<sup>43</sup> BONELL – WINKLER 2000. Dlgs. 23. Mai, Nr. 99, Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige, concernenti modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 26. Juli 1976, Nr. 752, in materia di dichiarazioni di appartenenza o aggregazione al gruppo linguistico, in provincia di Bolzano.

In erster Linie dient die Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung zur Feststellung der Stärke der jeweiligen Sprachgruppe, um den ethnischen Proporz errechnen zu können. Auf Grund dieses Proporz werden die öffentlichen Stellen beim Staat, Land und bei den Gemeinden, die Organe der örtlichen öffentlichen Körperschaften usw.<sup>44</sup> je nach Stärke der Sprachgruppen vergeben. Außerdem werden auf dieser Grundlage auch materielle Ressourcen verteilt (von den Studienstipendien bis hin zu den Sozialwohnbauten). Mit dieser Erklärung sind somit eine Reihe von individuellen Rechten verbunden. Wer eine solche Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung verweigert, verzichtet automatisch auf eine Reihe von subjektiven Rechten, die nicht mit seinem Statut als Staatsbürger, sondern mit seinem Status als Mitglied einer der in Südtirol offiziell lebenden Sprachgruppe gekoppelt sind.

In der sozialen Realität Südtirols gibt es heute aber rund 13% Kinder aus gemischtsprachigen Familien<sup>45</sup>, zur Bevölkerung Südtirols müssen auch die rund 16.500 AusländerInnen<sup>46</sup> gezählt werden, die ständig im Lande leben<sup>47</sup>. All diese müssen sich der kollektiven Schutzbestimmung der drei Gruppen unterordnen. Identitäre Zwischenformen werden ausgeschlossen und mit diesen Einrichtungen, die diesen Bedürfnissen entgegenkommen würden.

Die zweite Ebene des Autonomiestatuts betrifft die Territorialautonomie, die sich an alle auf diesem Territorium lebende Bürger bezieht, unabhängig davon, ob es sich hier um die offiziell im Statut anerkannten drei Sprachgruppen handelt, um Einwanderer, zweisprachig sozialisierte Bürger und andere mehr<sup>48</sup>.

Im ersten Fall steht somit der Schutz der Minderheit als Gruppe und die substantielle Gleichheit (im Sinne einer Wiedergutmachung) im Vordergrund. Im zweiten Fall stehen die individuellen Rechte im Vordergrund, unabhängig von einer ethnischen Zugehörigkeit, somit der formalen Gleichheit.

Historischer Ausgangspunkt des Autonomiestatuts war der kollektive Min-

---

<sup>44</sup> Es handelt sich dabei um: Landesverwaltung, Landtag (Personal), Gemeinden, Sanitätseinheiten, Berufsfeuerwehr Bozen, Regionalverwaltung, Regionalrat (Personal), Handelskammer Bozen, Institut für den geförderten Wohnbau, Konsortialbetriebe der Gemeinden, Verkehrsverbund, Rundfunkanstalt Südtirol usw.

<sup>45</sup> BAUR – GUGGENBERG – LARCHER 1998: 35.

<sup>46</sup> LANDESINSTITUT FÜR STATISTIK 2003: 103.

<sup>47</sup> LANDESINSTITUT FÜR STATISTIK 1999a.

<sup>48</sup> LAMPIS 1999.

derheitenschutz. Das Autonomiestatut hat dieses Konzept in ein wenig flexibles juristisches Modell, in Rechtsinstitutionen gegossen. Dieses Modell legitimiert die Abweichung vom formalen Gleichheitsprinzip. Der ethnische Proporz stellt in dieser Hinsicht ein exemplarisches Beispiel dar.

Allerdings muss die Abweichung vom formalen Gleichheitsgrundsatzes, um eine substantielle (kollektive) Gleichheit kraft positiver Maßnahmen zu erzielen, als Ausnahme, nicht als Regel gelten. Solche Ausnahmen müssen gerechtfertigt und begründet, transitorisch und ausschließlich auf ihren Zweck hin gerichtet sein. Ist der Zweck erfüllt, sind solche Maßnahmen nicht mehr gerechtfertigt. Schließlich müssen sie in einer Verhältnismäßigkeit stehen, das heißt, es müssen Maßnahmen sein, die individuelle Rechte am geringsten beeinträchtigen<sup>49</sup>.

Das Spannungsverhältnis zwischen individuellen und kollektiven Rechten wird also in dem Moment virulent, als die gesellschaftlichen Voraussetzungen für das Abweichen vom formalen Gleichheitsprinzip weniger werden.

Solange also eine Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung abverlangt wird, um in erster Linie den ethnischen Proporz verwirklichen zu können, ist eine solche Maßnahme im Sinne einer Widergutmachung erlittenen Unrechts gerechtfertigt. In diesem Falle waren Abweichungen vom formalen zugunsten des substantiellen Gleichheitsgrundsatzes legitim. In dem Moment aber, in dem der ethnische Proporz im öffentlichen Dienst tatsächlich erreicht worden ist, sollten wieder meritorische Gründe in den Vordergrund rücken, etwa die Zweisprachigkeit als Voraussetzung für den Zugang zum öffentlichen Dienst. Je stärker der ethnische Konflikt abnimmt (und die empirischen Daten belegen dies recht augenscheinlich), umso weniger können kollektive Schutzmaßnahmen gerechtfertigt sein, die in einem unverhältnismäßigen Ausmaß individuelle Rechte beeinträchtigen.

In diesem Spannungsverhältnis zwischen historisch legitimierten Schutzmaßnahmen zugunsten der Kollektivität, der sich die Individuen unterzuordnen haben, und den neuen gesellschaftlichen Realitäten, die eine solche Abweichung von individuellen Rechten nicht mehr rechtfertigen, befindet sich die heutige Autonomie Südtirols. Diese Widersprüchlichkeit kann bei einem zu dogmatischen Festhalten an einem rein juristisch konzipierten Modell zu neuen ethnischen Spannungen führen.

---

<sup>49</sup> PALERMO 2000a: 13.