

Christoph Pan, Bozen

Südtirols Regionalentwicklung als Erfolgsbilanz.

Vom Konfliktfall durch Minderheitenschutz zum Mehrwert

1. Südtirols Mehrwert

Bis Ende der 1960er Jahre galt Südtirol noch als Problemfall, was angesichts des Eisernen Vorhangs, der Europa zerteilte, zu Recht als störend für die Stabilität und Sicherheit Westeuropas empfunden wurde. Mittlerweile, also vier Jahrzehnte später, gilt Südtirol als mustergültige Regelung eines Minderheitenkonflikts. Diese Wende zum Guten ist auf die Zweite Südtirolautonomie zurückzuführen, die seit 1972 auf- und ausgebaut werden konnte und die den rechtlichen Rahmen bot, um die beiden Säulen errichten zu können, die für einen wirksamen Minderheitenschutz unabdingbar sind, nämlich den Rechtsschutz im Verein mit der wirtschaftlichen Existenzgrundlage.

Südtirol, der südliche Teil des Kronlandes Tirol, das fast sechs Jahrhunderte zum Haus Österreich gehörte, war 1919, nach dem Ersten Weltkrieg, vom Stammland Tirol abgetrennt und Italien angegliedert worden. Gegenwärtig ist Südtirol, dessen offizielle Bezeichnung *Autonome Provinz Bozen-Südtirol / Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige* lautet, eine von über 100 Provinzen Italiens mit knapp einer halben Million Einwohnern, was in etwa der Einwohnerzahl Luxemburgs entspricht. Bei der letzten Volkszählung 2001 wurden 460.635 Einwohner gezählt, die muttersprachlich zu zwei Dritteln Deutsche (64%), zu einem Viertel Italiener (25%), zu 4% Ladinern (Rätoromanen) und zu 7% Personen mit Migrationshintergrund waren.¹

Im demokratischen Rechtsstaat gibt es vor allem zwei Gefahren, welche Volksgruppen bzw. nationale Minderheiten in ihrem Bestand bedrohen können, nämlich erstens die Assimilation ihrer Angehörigen durch die

1 *Autonome Provinz Bozen* 2003, S. 108.

Mehrheitsbevölkerung und zweitens die Abwanderung ihrer Angehörigen mangels der notwendigen Grundlagen wirtschaftlicher Existenz.

Beide Gefahren konnten in Südtirol mit dem Instrument der Autonomie unter Kontrolle gebracht werden. Deshalb ist Südtirol ein markantes Beispiel dafür, wie Volksgruppen geschützt werden können ohne negative Nebenwirkungen für die Mehrheitsbevölkerung, ja im Gegenteil, sogar zu deren Nutzen. Beide Volksgruppen in Südtirol, die muttersprachlich Deutschen und Ladiner, gehören zu den wenigen Volksgruppen Europas, deren Bestand demographisch gesichert ist. Von 1961-2001 hat die deutsche Volksgruppe um 27,4% und die ladinische Volksgruppe sogar um 48,8% zugenommen.² Dies allein schon spricht für die Güte des durch die Südtirolautonomie gewährleisteten Minderheitenschutzes. Im Prinzip haben die ehemaligen Konfliktparteien, wie im Folgenden zu zeigen sein wird, nur gewonnen, d.h. es gibt nur Gewinner, keine Verlierer. Darin liegt genau genommen der Mehrwert Südtirols.

Seine erste Autonomie erhielt Südtirol 1948, sie bot jedoch nicht genügend Schutz. Nach jahrelangen Verhandlungen kam es 1971 zu einer zweiten Autonomie, die in zweifacher Hinsicht zu einem Erfolgsmodell wurde, nämlich

- a) in kultur- und minderheitenpolitischer und
- b) in sozioökonomischer Hinsicht.

Im Rahmen der 2001 erfolgten Verfassungsreform Italiens wurde die Südtirolautonomie noch etwas nachgebessert, von einer dritten Autonomie kann deshalb aber noch nicht die Rede sein.

2. Der kulturpolitische Erfolg der Südtirolautonomie

Nach knapp vier Jahrzehnten des Auf- und Ausbaus der zweiten Südtirolautonomie steht fest, daß sie ihren Hauptzweck, und zwar den Schutz der beiden Volksgruppen – der muttersprachlich Deutschen und Ladiner – erfüllt hat, und dies ohne die in Südtirol lebende dritte Sprachgruppe – die Italiener – im Genuß der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu schmälern.

Eine Minderheit kann dann als geschützt gelten, wenn die folgenden wesentlichen Faktoren für ihre kulturell-sprachliche Reproduktion

2 *Autonome Provinz Bozen* 2003, S. 108.

gewährleistet sind: der Sprachgebrauch, der muttersprachliche Unterricht und die Chancengleichheit. Diese wichtigen Faktoren des Minderheitenschutzes sind in Südtirol rechtlich gesichert und wie folgt umgesetzt:

1. Amtssprachen: Die Minderheitensprache Deutsch ist als Amtssprache in den öffentlichen Ämtern, mündlich und schriftlich, dem Italienischen gleichgestellt, zudem ist die Minderheitensprache Ladinisch auf Kommunalebene im kompakten ladinischen Siedlungsgebiet, d.h. in acht von insgesamt 116 Gemeinden Südtirols, als Verwaltungssprache den beiden anderen Landessprachen gleichgestellt. Es gibt somit drei Amtssprachen, und zwar Italienisch als nationale, Deutsch als regionale und Ladinisch als lokale Amtssprache. Dies bedeutet, daß Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung und in den öffentlichen Diensten zweisprachig, im ladinischen Kernsiedlungsgebiet sogar dreisprachig sein müssen. Die Kenntnis der Zweit- bzw. Drittsprache ist Voraussetzung für ein Dienstverhältnis im öffentlichen Dienst und der Gebrauch der Zweitsprache in staatlichen Dienststellen wird mit einer rund 10%igen Gehaltszulage abgegolten. Die ladinischen Angestellten im öffentlichen Dienst erhalten sogar zwei Zweisprachigkeitszulagen.

2. Sprachunterricht: Für die drei Sprachgruppen ist der muttersprachliche Schulunterricht gesichert durch drei Varianten eines Schulsystems, welches jeder Sprachgruppe den Schulunterricht in der Muttersprache und das Erlernen der jeweiligen anderen Sprache(n) als Zweitsprache(n) gewährleistet. In der deutschen Schule ist Deutsch die Unterrichtssprache und Italienisch die erste Zweitsprache, in der italienischen Schule ist Italienisch die Unterrichtssprache und Deutsch die erste Zweitsprache, in der ladinischen Schule sind außer Ladinisch die Sprachen Deutsch und Italienisch in gleichem Umfang Unterrichtssprachen (*paritätische Schule*).

3. Chancengleichheit: Ein Proporzsystem sorgt für die Wahrung der Chancengleichheit, indem der Bevölkerungsanteil der drei Sprachgruppen (Sprachgruppenproporz) die Grundlage für die Verteilung wichtiger Ressourcen (wie Stellen im öffentlichen Dienst, Haushaltsmittel für Kultur, Wohnbauförderung) sowie für die Zusammensetzung wichtiger Kollegialorgane (Landesregierung, Landtagspräsidium und -kommissionen, Kommunalverwaltungsorgane, öffentliche Körperschaften usw.) bildet. Der Anteil der drei Sprachgruppen an der Bevölkerung Südtirols wird anlässlich der Volkszählung alle zehn Jahre festgestellt.

Diese Regelung ermöglicht es, permanente Verteilungskämpfe zwischen den Sprachgruppen, die sonst in Schlüsselbereichen an der Tagesordnung wären, zu vermeiden. Dieses Proporzsystem hat sich bewährt und findet bei mehr als zwei Dritteln der Bevölkerung Anklang, jedenfalls hat eine repräsentative Meinungsumfrage in Südtirol 2004 ergeben, daß 68,9% der Befragten den Proporz im Interesse des friedlichen Zusammenlebens bejahen.³

Angesichts dieser breiten Akzeptanz des Proporzsystems, das früher einmal heftig und kontrovers diskutiert worden war, ist nur noch ein Rest an Auseinandersetzungen darüber vorhanden, allerdings umgeleitet auf die juristische Frage, ob denn die Feststellung der Sprachgruppenzugehörigkeit, welche im zehnjährigen Rhythmus der Volkszählung im Verein mit dieser zu erfolgen pflegte, mit den Erfordernissen des Datenschutzes überhaupt vereinbar und zulässig sei.⁴ Würde dieses nämlich verneint, dann wäre das Proporzsystem nicht mehr weiter durchführbar.

Zu den für die Reproduktion der beiden Südtiroler Volksgruppen wichtigen Faktoren zählt noch eine Reihe anderer kulturpolitischer Errungenschaften, wie die institutionelle Zweisprachigkeit, die Anerkennung der akademischen Titel, wie dies in einem Abkommen zwischen Österreich und Italien 1954 vereinbart wurde, die Rundfunkprogramme in den drei Landessprachen u.v.a.m.,⁵ welche der Identitätserhaltung der drei Sprachgruppen dienen und damit den ethnischen Frieden stabilisieren.

3. Der sozioökonomische Erfolg der Südtirolautonomie

Häufig schrumpfen Volksgruppen in ihrem Bestand, weil ihre Angehörigen mangels wirtschaftlicher Perspektiven gezwungen sind, sich in der Fremde ihr Fortkommen zu suchen. In den Zielgebieten der Emigration haben sie keinen Schutzanspruch und werden früher oder später assimiliert, spätestens in zweiter oder dritter Generation. Daher ist die wirtschafts- und regionalpolitische Entwicklungsperspektive für den Minderheitenschutz von ebenso großer Bedeutung wie die kulturpolitische. Denn welchen

3 Vgl. *Autonome Provinz Bozen-Südtirol* 2006, S. 183.

4 Speziell dazu vgl. Brunner, Ladurner, Zeller 2007; Mamming 2007.

5 Vgl. Rainer 2008.

Stellenwert besäße der Minderheitenschutz noch, wenn die zu schützende Minderheit nur mehr teilweise oder in Bruchteilen des ursprünglichen Bestandes vorhanden wäre? Auch in dieser Hinsicht kann Südtirol als Erfolgsmodell gelten.

Zum besseren Verständnis dieses Aspekts ist die Kenntnis einiger wesentlicher Strukturdaten erforderlich.

1. Strukturdaten: Südtirol ist mit rund 7.500 km² Fläche fast so groß wie Korsika (8.600 km²) oder dreimal so groß wie Luxemburg (2.586 km²), dessen Einwohnerzahl von 462.000 etwa der Südtirols entspricht.

Südtirol ist ein verhältnismäßig unwirtliches Land, denn 64% seiner Fläche liegen 1.500 Meter über dem Meeresspiegel, also über der Siedlungsgrenze, wo es neun Monate lang Winter und drei Monate kalt ist. Zum besseren Verständnis: Die Höhengrenze für den Weinbau liegt bei 700 m. ü. NN und jene für den Erwerbsobstbau, die sich in den letzten Jahrzehnten etwas nach oben verschoben hat, bei 1.000 m. ü. NN.

Südtirols nutzbare Fläche in den Talsohlen beträgt nur 6%, dazu kommen noch rund 10% der Landesfläche in Mittel- und Hanglagen bis zu 1.000 m. ü. NN. In diesem Bereich werden rund 95% der Wertschöpfung getätigt.⁶

Südtirol war vor 40 Jahren noch ein armes Land, denn nach dem Zweiten Weltkrieg mußten sehr viele junge Arbeitskräfte außerhalb Südtirols eine Beschäftigungsmöglichkeit suchen, welche ihnen die Heimat nicht zu bieten vermochte. So wurde Südtirol in den fünfziger und sechziger Jahren zu einem typischen Abwanderungsland. Mitte der 1960er Jahre lag die Abwanderungsquote bei den Volksgruppen der Deutschen und Ladinier bereits bei 10%.⁷

2. Erfolgsindikatoren: Trotz der morphologisch bedingten Unwirtlichkeit ist Südtirol inzwischen ein wohlhabendes Land, wie anhand wesentlicher Indikatoren und Daten feststellbar ist:

- a) Beschäftigung: In Südtirol herrscht Vollbeschäftigung, seit 1990 pendelt die Arbeitslosenrate um die 2%.⁸ Im Jahr 2007 lag sie mit 2,5% um mehr als die Hälfte unter dem nationalen Durchschnitt Italiens (6,1%).⁹ Dies bedeutet, daß das Problem der Arbeitslosigkeit seit bald

6 Vgl. *Autonome Provinz Bozen-Südtirol* 1995, S. 16.

7 Mehr dazu vgl. Toepfer 1973.

8 Vgl. *Autonome Provinz Bozen-Südtirol* 2005, 163; *Autonome Provinz Bozen-Südtirol* 2009a, S. 3.

9 Eurostat, *Regional statistics*.

- zwei Jahrzehnten als nachhaltig überwunden gelten kann. Hatte Südtirol bis in die 1980er Jahre noch einen negativen Wanderungssaldo, so ist es zu Beginn der 1990er Jahre zu einem Zuzugsland für Arbeitskräfte von auswärts geworden.
- b) Einkommen: Im Jahr 2006 lag das BIP je Einwohner in Südtirol mit 32.900 EUR um 31% über dem nationalen BIP je Einwohner Italiens, das 25.100 EUR betrug.¹⁰
- c) Haushalt: Der Landeshaushalt 2008 betrug rund 5,5 Mrd. Euro. Das bedeutet eine Verfügbarkeit öffentlicher Ausgaben von nahezu 12.000 Euro je Einwohner, was gemessen z.B. am Haushalt des Freistaates Sachsen mit 16 Mrd. Euro bei derzeit 4,2 Mio. Einwohnern etwa das Dreifache ausmacht. Außerdem ist der Südtiroler Haushalt hauptsächlich aus Eigenmitteln finanziert, nämlich aus den Steuern und Abgaben, die in Südtirol eingehoben werden und zu 90% in den Landeshaushalt zurückfließen. Die restlichen 10% verbleiben in Rom als der Beitrag Südtirols zum Etat Italiens.
- d) Berufsausbildung: Bei der Berufsweltmeisterschaft im Mai 2005 in Helsinki errang Südtirol, das als die einzige Provinz Italiens daran teilnahm, nach Korea Rang 2 in der Nationenwertung. Rang 3 belegte die Schweiz, Rang 4 Deutschland, Rang 5 Singapur, Rang 6 Österreich.¹¹ Vier Jahre später, bei der Berufs-WM („Worldskills“) 2009 in Calgary, Kanada, haben die Südtiroler Teilnehmer unter 900 Kandidaten aus 51 Ländern Rang 5 in der Nationenwertung errungen, unter den europäischen Ländern sogar den dritten Rang.¹²
- e) Obstanbau: Südtirol trägt mit der Produktion von jährlich 1 Mio. Tonnen Äpfeln etwa 10% zur Apfelernte der EU-27 (10 Mio. t) bei. Das heißt, daß fast jeder zehnte Apfel in der EU-27 aus Südtirol stammt.¹³
- f) Fremdenverkehr: Südtirol verfügt über 217.000 Fremdenbetten, d.h. ein Fremdenbett auf 2 Einwohner, und verzeichnet jährlich rund 5 Millionen Gäste und 27 Millionen Fremdennchtigungen, d. h. 125 Nchtigungen/Bett.¹⁴

10 Eurostat, Regional statistics.

11 Vgl. Lamprecht 2005.

12 Landesverband der Handwerker Südtirols 2009, Berufs-WM in Kanada.

13 Zur Apfelproduktion in der EU und zur Apfelernte-Schätzung vgl. *WAPA – World Apple and Pear Association*, Brüssel, Belgien.

14 *Autonomie Provinz Bozen-Südtirol* 2008, S. 15 f.

- g) Umweltschutz: Beim Energieverbrauch entfallen 45% auf erneuerbare Energiequellen und dieser Anteil soll noch wesentlich gesteigert werden. Seit 2004 sind die Höchstwerte des Jahresheizwärmebedarfs für Neubauten festgelegt. Bewohnbarkeitserklärungen können nur mehr ausgestellt werden, wenn der Jahresheizwärmebedarf 7 Liter Heizöl/m² Wohnfläche nicht übersteigt.¹⁵

Die Erfolgsbilanz ist natürlich auch mit neuen Herausforderungen verbunden, die hier nur kurz angedeutet werden können. So ist der Anteil der in Südtirol lebenden Personen mit Migrationshintergrund, der zu Beginn der 1990er Jahre um die 1,5% betrug¹⁶, bis Ende 2008 um mehr als das Vierfache auf 7,3% angestiegen.¹⁷ Damit wurde Südtirol in rapidem Tempo mit der Problematik der Integration von Ausländern befaßt, was nicht ohne Auswirkungen auf die sensible Balance der Sprachgruppen bleiben wird.

Dazu kommt, daß die italienische Sprachgruppe Südtirols einen relativ großen Wanderungssaldo aufweist, woraus eine sich ständig erneuernde Integrationsproblematik resultiert: Junge, gut ausgebildete Nachwuchskräfte ziehen karrierebedingt in die aufstrebenden Wirtschaftszentren Oberitaliens, verwitwete bzw. alleinstehende Teile der Großelterngeneration ziehen zu ihren Anverwandten in die ursprünglichen Herkunftsgebiete zurück, welche im Vergleich zu Südtirol, das ein Hochpreis-Land ist, zumeist Niedrigpreis-Gebiete sind, wo sie, wie z. B. in Süditalien, für den Erlös einer Wohnung in Südtirol gleich zwei Wohnungen erwerben und mit ihren Renten besser, weil billiger, leben können. In die Lücken, die sie hinterlassen, rücken neue Einwanderer aus Altitalien nach. So erklärt sich, daß 2003 knapp die Hälfte (47,2%) der Angehörigen der italienischen Sprachgruppe die ersten sechs Lebensjahre (noch) nicht in Südtirol verbracht haben.¹⁸

15 Im Klimaausweis des Niedrig-Energie-Hauses, genannt Klimahaus, ist die Berechnung des Heizenergiebedarfs und seine Dokumentation vorgeschrieben. Die Klimahaus-Kategorien sind nach Heizölverbrauch pro m² Wohnfläche und Jahr eingeteilt, nämlich Kategorie A mit weniger als 3 Liter, Kategorie B mit 3-5 Liter, Kategorie C mit 5-7 Liter. Seit Februar 2006 bietet die Universität Bozen ein Aufbaustudium/Postgraduiertenstudium mit dem Masterdiplom Klimahaus an (D. LH. vom 29. Sept. 2004, Nr. 341, Anhang A).

16 *Autonome Provinz Bozen-Südtirol* 2001, S. 40 f.

17 *Autonome Provinz Bozen-Südtirol* 2007, S. 1 f. sowie *Autonome Provinz Bozen-Südtirol* 2009b, S. 1 f.

18 *Autonome Provinz Bozen-Südtirol* 2006, S. 24.

4. Zur Frage der Erfolgsfaktoren

Diese Hinweise dürften reichen, um die Südtirolautonomie als Erfolgsmodell zu charakterisieren. Welches aber sind die Erfolgsfaktoren? Es gibt mehrere. Abgesehen von der Qualität und Integrität der politischen Führungsklasse in Bozen, Wien und Rom stellt sich die Frage, wie es zu einer so weitreichenden Südtirolautonomie kommen konnte. Vor allem fünf Faktoren sind dafür zu nennen:

1. der Pariser Vertrag zwischen Österreich und Italien vom 5. September 1946, welcher als integrierender Bestandteil in den Friedensvertrag Italiens mit den Alliierten einging und in welchem die Grundlage für den Volksgruppenschutz und die Autonomie Südtirols gelegt wurde;
2. die mit diesem Pariser Vertrag völkerrechtlich begründete Schutzfunktion Österreichs für die zu schützende Minderheit der Südtiroler;
3. die parteiübergreifende Einigkeit, mit welcher die österreichischen Parteien diese Schutzfunktion fast immer mitgetragen haben;
4. der Selbsterhaltungswille der Südtiroler, welcher in der Südtiroler Volkspartei (SVP) als speziellem Parteityp der *Sammelpartei* seinen besonderen Ausdruck gefunden hat¹⁹;
5. die optimale Ausnutzung der Gestaltungsmöglichkeiten, die die Südtirolautonomie für die Regionalentwicklung zu bieten vermag.²⁰

19 In politikwissenschaftlichen Lehrbüchern findet sich bei der Typisierung der politischen Parteien in der Regel der Typ der Einheitspartei, kaum jemals der Typ der Sammelpartei. Die Sammelpartei wird oft irrtümlich mit Einheitspartei gleichgesetzt, welche bekanntlich einen Widerspruch zu den demokratischen Grundregeln darstellt. Im Gegensatz dazu ist unter Sammelpartei eine politische Partei zu verstehen, in welcher die herkömmlichen ideologischen Differenzen dem allgemeinen Interesse nachgeordnet werden, welches die Partikularismen übergreift, so daß dieses nach außen mit nur einer Stimme vertreten werden kann und die Differenzierung nach Partikularinteressen oder Ideologien nach innen verlagert ist. Auf diese Weise werden die Durchsetzungschancen für das allgemeine, gemeinsame Interesse maßgeblich verbessert.

20 In weiser Voraussicht wurde bereits im Pariser Vertrag die wirtschaftliche Entwicklung der kulturellen Entwicklung als Ziel beim Schutz der kulturellen Eigenart der deutschen Volksgruppe gleichgestellt: »Die deutschsprachigen Einwohner der Provinz Bozen ... genießen die volle Gleichberechtigung mit den italienischsprachigen Einwohnern, im Rahmen besonderer Maßnahmen zum Schutze der volklichen Eigenart und der kulturellen und wirtschaftlichen Entwicklung der deutschen Sprachgruppe ...« (Art. 1 Pariser Vertrag, abgedruckt in *Autonome Provinz Bozen-Südtirol* 2007, S. 30).

Dieser zuletzt genannte Faktor ist nicht hinreichend bekannt und er soll deshalb hier näher ausgeführt werden. Denn die nicht selten anzutreffende Erklärung, die Erfolgsgeschichte Südtirols sei im Wesentlichen auf die überreichliche Mittelausstattung durch die Zentralregierung in Rom zurückzuführen, womit diese sich die Ruhigstellung der Volksgruppen in Südtirol und die Sicherung der Brennergrenze erkaufte hätten, beruht auf einem schlichten Vergleich der sogenannten Pro-Kopf-Quote an öffentlichen Mitteln in den verschiedenen Regionen Italiens, bei welchem Südtirol scheinbar mit Abstand an der Spitze liegt. Solche regelmäßig in den Medien kolportierten Vergleiche beruhen auf der Fehlannahme, Südtirol sei mit anderen Regionen / Provinzen direkt vergleichbar. Diese Annahme trifft nicht zu, denn Südtirol hat kraft seiner autonomen Zuständigkeiten im Unterschied zu den 15 Regionen Italiens mit Normalstatut eine Menge von öffentlichen Aufgaben wahrzunehmen und zu finanzieren (Schulen, Krankenhäuser, Straßen usw.), die dort vom Staat zentral verwaltet und finanziert werden. Dazu kommt, daß Südtirol bezüglich Menge und Art der Selbstverwaltungsaufgaben sich auch wesentlich von den vier anderen (autonomen) Regionen mit Sonderstatut (Aosta, Friaul-Julisch Venetien, Sardinien, Sizilien) unterscheidet, was bei solchen Vergleichen zwingend zu berücksichtigen wäre.²¹

5. Südtirol als Wirtschaftsregion und die Regionalentwicklung Südtirols

Der Großteil der Italiener, die seit der Zugehörigkeit Südtirols zu Italien bis herauf in die 1960er Jahre zugewandert sind, hat sich in den Städten, vor allem in den größeren, niedergelassen. Seitdem ist der urbane Teil Südtirols, insbesondere im Ballungsraum Etschtal um Bozen-Leifers und Meran, italienisch dominiert, während die muttersprachlich Deutschen und Ladinier die überwiegende Mehrheit der ländlichen Bevölkerung Südtirols bilden. Von den insgesamt 116 Gemeinden Südtirols haben fünf eine muttersprachlich italienische Bevölkerungsmehrheit, 103 eine deutsche und acht eine ladinische. Deshalb war die Erhaltung der Identität der deutschen und ladinischen Volksgruppe wesentlich mit der Erhaltung und Fortentwicklung des ländlichen Raums verknüpft, und dies wiederum bedeutete, daß primär das Strukturgefälle zwischen Stadt und Land zu überwinden war.

21 Zur Finanzautonomie Südtirols vgl. Rainer 2008, S. 139 f.

Während anderswo nach dem Zweiten Weltkrieg in Berg- und Landgebieten die Landflucht einsetzte und als quasi-unvermeidlich hingenommen wurde, steuerte Südtirol den entgegengesetzten Kurs nach der Devise, daß Arbeitsplätze, Schulen, Krankenhäuser, Sozial- und Gesundheitsdienste zur Bevölkerung auf das Land, anstatt die ländliche Bevölkerung in die Städte zu bringen sind.

Ohne regionale Selbstverwaltung, oder genauer, ein Mindestmaß davon, wäre dies nicht realisierbar gewesen. Mit ihrer Hilfe aber ist es gelungen, gegen den allgemeinen – wenn nicht gar universalen - Trend anzukämpfen, und dies mit Erfolg, denn das Strukturgefälle Stadt-Land ist in Südtirol weitgehend überwunden, es gibt keine Entvölkerung der Berggebiete mit Elendsvierteln in den Städten. Die Vollbeschäftigung wurde nachweislich erreicht und niemand ist mehr gezwungen, aus wirtschaftlichen Gründen abzuwandern. So konnte sich Südtirol innerhalb der letzten vier Jahrzehnte von einem Entwicklungsgebiet mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen, hoher Arbeitslosigkeit und Abwanderungsquote zu einem Land mit blühender Wirtschaft, sicherem sozialem Netz und weitgehend intakter Umwelt entwickeln.²²

In den Anfangszeiten der ersten Südtirolautonomie, d. h. in den 1950er und 1960er Jahren, als die Agrarquote der deutschen und ladinischen Sprachgruppe noch über 50 Prozent lag, wurde der politische Schwerpunkt auf die flächendeckende Versorgung des ländlichen Raums mit Infrastrukturen, vor allem mit Anbindung an das Straßennetz, mit Wasser- und Stromanschlüssen, mit Schulen und Kindergärten gelegt. Dazu kam die im Rahmen der ersten Südtirolautonomie 1954 erfolgte Wiedereinführung des geschlossenen Hofes, nachdem dieses seit dem 15. Jahrhundert geltende und durch Maria Theresia 1770 geregelte Rechtsinstitut durch den Faschismus 1929 außer Kraft gesetzt worden

22 »Südtirol befindet sich derzeit in einer beneidenswerten Situation: Wir können uns über Vollbeschäftigung, ein sicheres soziales Netz, sozialen Frieden und eine weitgehend intakte Umwelt freuen - alles Aspekte, die in der Welt des beginnenden 3. Jahrtausends keine Selbstverständlichkeit sind.« (Wirtschaftsforschungsinstitut, S. 2).

war.²³ Dazu kam aber auch die schwerpunktartige Ansiedlung von Gewerbebetrieben nach Maßgabe der „dezentralisierten Konzentration“, was einen Mittelweg bedeutete zwischen maßloser standortlicher Dezentralisierung und einseitiger räumlicher Konzentration von Industriebetrieben. Diesem Konzept des Mittelwegs lag der Richtwert zu Grunde, daß die tägliche Pendelstrecke, einfacher Weg, eine halbe Stunde nicht überschreiten sollte. So kam es zur Schaffung von sieben Schwerpunkten für die Ansiedlung neuer Industriebetriebe in Schlanders, Lana/Meran, Bozen, Leifers, Brixen, Bruneck und Sterzing, was für das gesamte Einzugsgebiet Südtirols ausreichend war. Mit Hilfe all dieser und ähnlicher Maßnahmen ist es gelungen, das Strukturgefälle Stadt-Land auszugleichen und die ausgewogene Siedlungsstruktur des Landes zu erhalten.²⁴ Zum sogenannten Höfesterben kam es in Südtirol nicht.

Südtirols Wirtschaft konnte sich in ausgewogener Weise entwickeln und stützt sich vor allem auf drei Säulen, nämlich auf die Landwirtschaft mit 11% der Beschäftigten,²⁵ das Produzierende Gewerbe mit 26% und den Dienstleistungsbereich mit 63% der Beschäftigten,²⁶ wovon allerdings knapp ein Drittel auf die öffentliche Verwaltung (einschließlich Lehrer) entfallen.

23 Unter „geschlossenem Hof“ ist das in Tirol seit Maria Theresia geltende Realteilungsverbot für landwirtschaftliche Betriebe zu verstehen, die einer Familie den Lebensunterhalt zu bieten vermögen. Diese können nur als Ganzes veräußert oder vererbt werden. Dies bedeutet, daß im Erbgang der Hof nur an eine(n) der leiblichen Nachkommen (Hofübernehmer) vererbt werden kann, während alle anderen Nachkommen (weichende Erben) ihr Erbteil in Geld- oder Sachwerten erhalten. Dieses System des geschlossenen Hofes wurde unter dem faschistischen Regime Italiens 1929 aufgehoben und in der ersten Südtirolautonomie wieder eingeführt (Südtiroler Höfegesetz vom 29.03.1954, Nr. 1). In Südtirol gibt es rund 12.800 geschlossene Höfe und ihre Anzahl zeigt zunehmende Tendenz. Dieses System ist derzeit in Italien immer noch einzigartig.

24 Der urbane Bevölkerungsanteil in Südtirol ging von 1971-2001 sogar von 44% auf 37% zurück (vgl. *Autonome Provinz Bozen-Südtirol* 2004, S. 85 ff.), doch geht dieser Rückgang in erster Linie zu Lasten der italienischen Sprachgruppe, die zu über 90% in den Städten lebt und deren Zahl seit der zweiten Hälfte der 1960er Jahre sinkende Tendenz zeigt.

25 Nur noch etwa 30% der landwirtschaftlichen Betriebe sind „Vollerwerbsbetriebe“, 70% sind auf ein zusätzliches Einkommen angewiesen (Zuerwerbs- oder Nebenerwerbsbetriebe).

26 *Autonome Provinz Bozen-Südtirol* 2004, S. 186 und 306.

Diese drei Hauptbereiche sind eng miteinander verflochten, stützen und ergänzen sich gegenseitig. So erhält die Landwirtschaft (Hauptprodukte sind Obst, Wein, Vieh, Holz) die Kulturlandschaft als die maßgebliche Grundlage für den Fremdenverkehr, von welchem wiederum Bau-, Reparatur- und Ausstattungsgewerbe sowie Handel und Dienstleistungen abhängen. Industrie, Handel und Handwerk stellen einen notwendigen Ausgleich zu Landwirtschaft und Tourismus dar, sei es, weil diese Bereiche einen Teil der Nahversorgung gewährleisten und für die überregionale Nachfrage produzieren, oder sei es, weil sie für den lokalen Arbeitsmarkt ein breites Spektrum von Beschäftigungsmöglichkeiten bieten.

6. Das regionalpolitische Instrumentarium der Südtirolautonomie

Obwohl die Südtirolautonomie nicht über die klassischen Instrumente der Wirtschaftspolitik wie Geld- und Kreditpolitik, Währungs- und Finanzpolitik verfügt, bietet sie genügend Handlungsspielraum für eine ausgewogene Regionalentwicklung.

Die wesentlichen Instrumente zur Steuerung der regionalen Wirtschaftsentwicklung sind die Raumordnung, die Wirtschaftsförderung und die Haushaltspolitik. Hinzu kommen flankierende Maßnahmen vor allem der Sozial-, Bildungs- und Kulturpolitik wie auch der Energie- und Verkehrspolitik. Wie dies im einzelnen funktioniert, kann hier nur angedeutet werden.

1. Das Instrument der Raumordnung eignet sich vor allem

- zur Vermeidung der Zersiedelung der Kulturlandschaft und der weiteren Reduzierung der landwirtschaftlich wertvollen Flächen;
- zur ausgewogenen Verteilung der Gewerbegebiete auf das gesamte Land, so daß zwischen Wohnorten und Arbeitsstätten keine unzumutbaren Entfernungen entstehen (dezentralisierte Konzentration);
- der Höhen- und Landflucht vorsorglich gegenzusteuern und übermäßiger Verdichtung in den urbanen Ballungsräumen vorzubeugen (z.B. durch flächendeckende Nahversorgung);
- um die zur ständigen Beschaffung von Wohnraum erforderliche Bautätigkeit vom arbeitsexensiven, flächenfressenden und umweltbelastenden Neubau auf der Wiese zum arbeitsintensiven, flächensparenden und umweltfreundlichen Sanierungsbau umzulenken;

- um die Erhaltung der Kulturlandschaft als Lebens- und Arbeitsraum zu sichern über eine Flächenwidmung, welche an die Bedürfnisse der Wohnbevölkerung gebunden ist (bei der Ausweisung von Bauland sind die Gemeinden im Rahmen der Bauleitplanung an Standards gebunden, die sich nach dem lokalen Bevölkerungszuwachs richten);
 - um mit der Zweckbindung eines großen Teils des Baulandes für den sozialen Wohnbau dem Bedürfnis mittlerer und niedrigerer Einkommenschichten nach erschwinglichem Wohnraum Rechnung zu tragen.
2. Mit Hilfe der Wirtschaftsförderung kann z. B. eine energetische Sanierung von Wohn- und Betriebsgebäuden vorangetrieben werden:
- Die Förderung von erneuerbaren Energieträgern wie Sonne, Windkraft, Wasser oder Biomasse reduziert den Verbrauch von nicht regenerierbarer Energie, was bei steigenden Ölpreisen eine spürbare Ersparnis von Mitteln bedeutet, die anderweitig produktiv investiert werden können;
 - die Förderung der Wärmedämmung von Außenwänden, Dächern und Fenstern reduziert den Energieverbrauch und trägt zur Einsparung von Mitteln bei, die anderweitig produktiv investiert oder konsumfördernd eingesetzt werden können;
 - die Förderung von umweltverträglichen Energiequellen (z. B. kleinerer Wasserkraftwerke) reduziert den Import von Öl und Gas.

Grundsätzlich ist zu beachten, daß die energetische Sanierung gemeinsam mit der Wiedergewinnung bestehender Bausubstanz das Südtiroler Baugewerbe permanent auszulasten vermag, wobei nicht zu übersehen ist, daß das Baugewerbe als Antriebsmotor für das Ausstattungsgewerbe fungiert. Der Sanierungsbedarf des Südtiroler Wohnungsbestandes allein reicht aus, die Kapazität des Südtiroler Baugewerbes auf über zwei Jahrzehnte auszulasten. Danach kann der nächste Sanierungszyklus beginnen und so fort. Damit sorgt die Bausanierung (energetische Sanierung und Altbau-Sanierung) permanent für einen Sockel, der wesentlich dazu beiträgt, den Wirtschaftskreislauf Südtirols auf einem Mindestbeschäftigungsniveau in Gang zu halten. Gleichzeitig besitzt diese Strategie den Vorteil, den Energieverbrauch zu reduzieren, so daß die solcherart eingesparten Mittel anderweitig für Produktivzwecke verwendet werden können.

3. Mit Hilfe der Haushaltspolitik des Landes kann eine Weichenstellung in Richtung umweltorientierter Beschäftigungspolitik erfolgen,
- indem der Anteil der festgebundenen Haushaltsmittel nach Möglichkeit zugunsten frei verfügbarer Mittel reduziert wird, welche für die vorrangigen Ziele Vollbeschäftigung und Umweltqualität eingesetzt werden können,²⁷ oder
 - indem bei der Aufteilung der frei verfügbaren Haushaltsmittel auf einzelne Bereiche oder Vorhaben stets der Vorrang der Entwicklungsziele Vollbeschäftigung und Umweltqualität beachtet wird.²⁸

Es versteht sich von selbst, daß ein solcher regionalpolitischer Entwicklungsprozeß durch flankierende Maßnahmen vor allem auch im Sozial-, Bildungs-, Kultur- und Umweltbereich zu unterstützen und zu begleiten ist. So kommt es z. B. in der Bildungspolitik vor allem darauf an, »bedarfsgerecht zu produzieren«, d. h. es hat wenig Sinn, die Zahl der Absolventen von Oberschulen und Hochschulen auf Kosten von gut ausgebildeten Handwerkern und Fachkräften der mittleren Ebene über ein bestimmtes Optimum hinaus zu maximieren, weil dann Maturanten / Abiturienten und Akademiker mangels Beschäftigungsmöglichkeiten zur Abwanderung veranlaßt sind, während gleichzeitig Fachkräfte der mittleren Ebene aus dem Ausland importiert werden müssen.

27 Dies bedeutet konkret, daß die Reduzierung des starren Haushaltsteils in Südtirol um nur 5% ganze 250 Millionen Euro für vorrangige Ziele freisetzt.

28 So sind bei der Einstufung eines Vorhabens stets die Kriterien a) Arbeitsintensität und b) Umweltverträglichkeit zu berücksichtigen. Wenn z. B. bei der Errichtung einer Schule die Option Neubau oder Wiedergewinnung alter Bausubstanz ansteht, ist zu Gunsten der Wiedergewinnung zu entscheiden, weil sie erstens arbeitsintensiver und zweitens umweltschonender als der Neubau ist. Oder es steht die Entscheidung an, ob die unbedingt erforderliche Einsparung einer bestimmten Summe X den Neubau von Straßen oder die Kulturförderung treffen soll. Der Bau neuer Straßen ist weniger arbeitsintensiv und umweltverträglich als die Tätigkeit z. B. von Volksbühnen, welche Ausgaben für Theaterliteratur, Kulissen, Garderobe, Requisiten, Instandhaltung von Räumlichkeiten etc. zur Folge haben. Diese Tätigkeiten bieten nicht so wie der Neubau von Straßen die Möglichkeit, menschliche Arbeitskraft durch Maschinen zu ersetzen und außerdem belasten sie kaum die Umwelt. Der Rotstift ist somit in diesem Fall vorrangig beim Straßenneubau anzusetzen, falls nicht zwingende Gründe dagegen sprechen.

Der regionalen Entwicklungspolitik, so wie sie in Südtirol im Rahmen der Autonomie betrieben wird, liegt schließlich das Ordnungsprinzip der ökosozialen Marktwirtschaft zugrunde. Dieses geht damit deutlich über die soziale Marktwirtschaft hinaus, die als Ordnungsprinzip das deutsche Wirtschaftswunder der Nachkriegszeit erfolgreich gesteuert hat und sogar im Entwurf des EU-Verfassungsvertrags unter den Zielen der Union (Art.I-3, Abs.3) verankert ist. Denn genau so wenig wie die Regelung sozialer Erfordernisse dem Spiel von Angebot und Nachfrage allein überlassen werden darf, gilt dies auch für ökologische Erfordernisse. Auch diese sind analog zu den sozialen Zielen politisch zu definieren und als Rahmenbedingungen vorzugeben, innerhalb welcher sich dann das Marktgeschehen im freien Wettbewerb entfalten kann.

Allerdings setzt dies die Möglichkeit einer regionalen Selbstverwaltung voraus, wie deutsche oder österreichische Bundesländer und Schweizer Kantone sie besitzen. Aber auch Staaten wie Spanien und Italien haben neben ihrer Zentralverwaltung bereits autonome Regionalverwaltungen ermöglicht, woraus folgt, daß Zentralverwaltungssysteme und regionale Selbstverwaltung sich nicht grundsätzlich gegenseitig ausschließen.

Schließlich hat die Parlamentarische Versammlung des Europarates 2003 eine Charta der regionalen Selbstverwaltung gefordert²⁹ und im Frühjahr 2008 hat der Kongreß der Gemeinden und Regionen des Europarats eine solche unter der neuen Bezeichnung ›Charta der regionalen Demokratie‹ verabschiedet und dem Ministerkomitee zur Beschlußfassung zugeleitet. Als möglicher Kompromiß für die Ministerkonferenz vom November 2009 in Utrecht zeichnet sich ein »Reference Framework for Regional Democracy« (»Cadre de référence pour la démocratie régionale«) ab.³⁰

29 Resolution 1334/2003, Empfehlung 1609/2003.

30 Regionale Demokratie ist schließlich eine der Kernfragen der Versammlung der Regionen Europas (VRE). Die Europäische Charta für Regionale Demokratie soll die Schlüsselprinzipien festlegen, welche der regionalen Selbstverwaltung im Hinblick auf Bereiche wie Finanzautonomie und Befugnisse der Gesetzgebung zugrunde liegen sollen. Doch konnte bei den Ministerkonferenzen in Helsinki 2002 und Budapest 2005 wegen der Meinungsverschiedenheiten zur rechtlichen Bindewirkung der Charta nicht die Unterstützung einer ausreichenden Mehrheit von Mitgliedstaaten erzielt werden. Zur Wiederaufnahme der Debatte entwickelte der Kongreß eine neue Fassung, welche die Einwände von Mitgliedstaaten ebenso berücksichtigt wie die Entwicklungen der letzten zehn Jahre hinsichtlich regionaler Demokratie. Die Versammlung der Regionen Europas unterstützt diese Initiative und wünscht, daß eine Regionalcharta mit rechtlicher Bindewirkung so rasch als möglich in Kraft treten möge (Heinrich 2008, S. 53 ff.).

7. Zusammenfassendes Ergebnis

Es ist unbestritten, daß die Südtirolautonomie seit nunmehr fast vier Jahrzehnten das friedliche Zusammenleben der drei offiziell im Autonomiestatut genannten Sprachgruppen in Südtirol zu gewährleisten vermag. Damit hat sie nachhaltig unter Beweis gestellt, daß die Ziele aller am Südtirolkonflikt beteiligten Parteien mit den modernen Erfordernissen von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ebenso vereinbar sind wie auch miteinander. Das Zweite Autonomiestatut Südtirols von 1971 hat nämlich ermöglicht,

- daß die in Südtirol angestammten Volksgruppen der muttersprachlich Deutschen und Ladiner ihre Identität in der Heimat wahren und weiterentwickeln konnten, ohne daß die seit 1920 in Südtirol zugewanderten Italiener im Genuß ihrer Menschenrechte und Grundfreiheiten geschmälert bzw. in ihrem - mittlerweile bereits in dritter Generation - erworbenen Heimatrecht verletzt wurden, und
- daß Italien als Wohnsitzstaat in seiner territorialen Integrität unangetastet blieb, während Österreich als Schutzstaat seinen kulturellen und sprachlichen Besitzstand - mit der Erhaltung der angestammten Kultur und Sprache in Südtirol wird (alt)österreichisches Kulturgut erhalten - auch außerhalb seiner Landesgrenzen pflegen und bewahren konnte, auch auf dem Territorium des Nachbarstaates, ohne dessen Souveränitätsrechte zu verletzen.

So könnte man angesichts des im Rahmen der EU neu zu gestaltenden Europa frei nach Friedrich Hebbel sagen: »Dies Südtirol ist eine kleine Welt, in der die große ihre Probe hält«.³¹

31 Als Österreich nach der gerade erfolgten Einigung Italiens und angesichts der politischen Einigungsbestrebungen in Deutschland sich neu zu formieren trachtete, prägte Friedrich Hebbel im Prolog zum 26. Februar 1862 das Wort: „Dies Österreich ist eine kleine Welt, // In der die große ihre Probe hält, // Und waltet erst bei uns das Gleichgewicht, // So wird's auch in der andern wieder licht.“ (Hebbel 1905, S. 421).

Literaturliste

- Autonome Provinz Bozen-Südtirol (1995): Südtirol – Leitbild 2000. Landesentwicklungs- und Raumordnungsplan (genehmigt mit Landesgesetz vom 18. Jänner 1995, Nr. 3. Veröffentlicht im ordentlichen Beiblatt Nr. 1 zum Amtsblatt vom 21.02.1995 – Nr. 8).
- Autonome Provinz Bozen-Südtirol (2007): Südtirol Handbuch. Bozen.
- Autonome Provinz Bozen-Südtirol, Landesinstitut für Statistik (2001): Südtirols Bevölkerung – gestern, heute, morgen – von 1936 bis 2010, Bozen.
- Autonome Provinz Bozen-Südtirol, Landesinstitut für Statistik (2003): Statistisches Jahrbuch für Südtirol 2002.
- Autonome Provinz Bozen-Südtirol, Landesinstitut für Statistik (2004): Statistisches Jahrbuch für Südtirol 2003, Bozen.
- Autonome Provinz Bozen-Südtirol, Landesinstitut für Statistik (2004): Sozialprodukt und Wirtschaftsentwicklung in Südtirol 1990-2003, Bozen.
- Autonome Provinz Bozen-Südtirol, Landesinstitut für Statistik (2005): Sozialporträt Südtirol 2004. Bozen.
- Autonome Provinz Bozen-Südtirol, Landesinstitut für Statistik (2006): Südtiroler Sprachbarometer 2004. Sprachgebrauch und Sprachidentität in Südtirol.
- Autonome Provinz Bozen-Südtirol, Landesinstitut für Statistik (2007): Ausländer in Südtirol 2006. Bozen.
- Autonome Provinz Bozen-Südtirol, Landesinstitut für Statistik (2008): Tourismus in Südtirol. Tourismusjahr 2006/07. Bozen.
- Autonome Provinz Bozen-Südtirol, Landesinstitut für Statistik (2009)a: Erwerbstätige und Arbeitsuchende in Südtirol 2004-2008, Info Nr. 31. Juni, Bozen.
- Autonome Provinz Bozen-Südtirol, Landesinstitut für Statistik (2009)b: Ausländer in Südtirol - 2008, info Nr. 31 Juni, Bozen.
- Brunner, Verena, Ladurner, Thomas, Zeller, Karl: *Volkszählung in Südtirol. Die Neuregelung der Sprachgruppenerhebung unter besonderer Berücksichtigung EU-rechtlicher Vorgaben.* Bozen 2007.
- Dekret des Landeshauptmanns vom 29. September 2004, Nr. 34, Durchführungsverordnung zum Landesraumordnungsgesetz vom 11. August 1997, Nr. 13 in geltender Fassung im Bereich Energieeinsparung, kundgemacht im Beibl. Nr. 1 zum A. Bl. vom 28. Dezember 2004, Nr. 52.
- Europarat: Resolution 1334/2003 und Empfehlung 1609/2003 über die positiven Erfahrungen autonomer Regionen als Quelle der Inspiration für Konfliktlösung in Europa.
- Eurostat: Statistics database, Regional statistics <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>.
- Hebbel, Friedrich: *Prolog zum 26. Februar 1862. (Zu Wien im Operntheater gesprochen.)* Vers 97ff. Aus: Sämtliche Werke. Hist.-krit. Ausgabe besorgt von Richard Maria Werner. Erste Abteilung. Neue Subskriptions-Ausgabe, 2. unv. Auflage. 6. Bd. Berlin 1905.
- Heinrich, Mario: *Regionale Selbstverwaltung. Chancen und Probleme – Bemühungen des Europarats um eine Europäische Charta der regionalen Demokratie.* In: Gamper/ Pan (Hrsg.): *Volksgruppen und regionale Selbstverwaltung in Europa. Schriften zum Internationalen und Vergleichenden Öffentlichen Recht*, Bd.8, Baden-Baden, Wien 2008, S. 53 – 75.

- Lamprecht, Marika: *Aus den Lehrlingen werden Weltmeister*. In: *Der Handwerker*. Fachzeitschrift der Vertretung für das Südtiroler Handwerk. Juli / August 2005, S. 10-13.
- Landesverband der Handwerker Südtirols Bozen (2009): *Berufs-WM in Kanada*, http://www.lvh.it/lvhPortal/Portal.po?lid=de_DE (recherchiert am 10.09.2009).
- Mamming, Ulrich: *Die Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung aus verfassungsrechtlicher Sicht: Entwicklung und aktueller Stand*. Bd. 5 aus der Schriftenreihe Italienisches Öffentliches Recht an der Universität Innsbruck, hrsg. von Norbert Wimmer, Roland Riz, Klaus Dubis und Esther Happacher Brezinka, Innsbruck 2007.
- Rainer, Karl: *Regionale Selbstverwaltung als Erfolgsgeschichte. Fallbeispiel Südtirol*. In: Gamper / Pan (Hrsg.): *Volksgruppen und regionale Selbstverwaltung in Europa. Schriften zum Internationalen und Vergleichenden Öffentlichen Recht*, Bd. 8, Baden-Baden, Wien 2008, S. 133–143.
- Toefer, Lore: *Die Abwanderung deutschsprachiger Bevölkerung aus Südtirol nach 1955*. Schriftenreihe des Südtiroler Wirtschafts- und Sozialinstituts Bd. 62, Bozen 1973.
- WAPA – World Apple and Pear Association (2009): *The 2009 European Apples and Pears Crop Estimates*. <http://www.wapa-association.org/newsdetail.asp?id=21>.
- Wirtschaftsforschungsinstitut der Handels-, Industrie-, Handwerks- und Landwirtschaftskammer Bozen: *Starke Wirtschaft – starkes Land. Südtirols Wirtschaft im Überblick* (o. J.).