

# „Vielfalt leben: Was kann Syrien von Südtirol lernen?“

Europäisches Zentrum für Kurdische Studien  
European Center for Kurdish Studies



in Kooperation mit

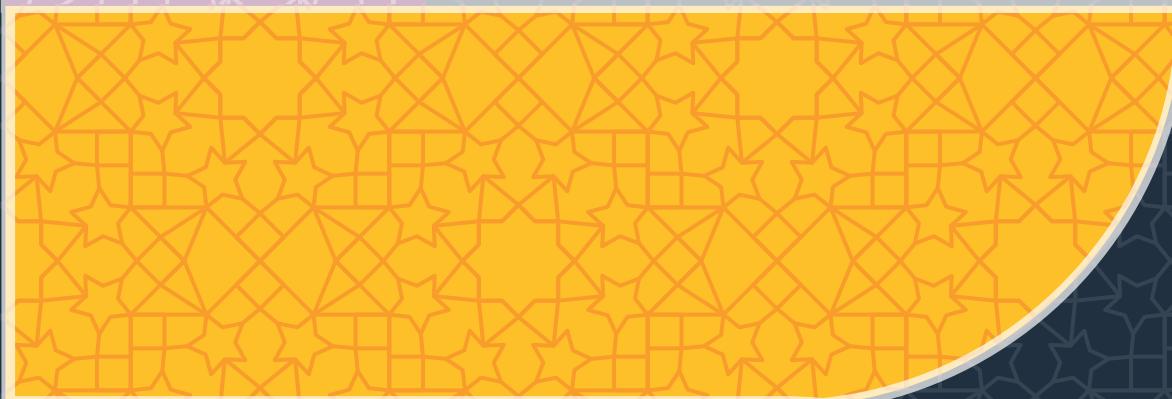
**eurac**  
research



Institut für Föderalismus  
Institut du Fédéralisme  
Institute of Federalism

Vom **08.** August bis zum **12.** August 2023

**Bozen – Italien**



Disclaimer: Die Prinzipien in diesem Papier fassen die Diskussionen des Workshops zusammen. Dies bedeutet allerdings nicht, dass alle Teilnehmenden alle Punkte des Dokuments unterstützen.

Europäisches Zentrum für Kurdische Studien  
European Center for Kurdish Studies



Project: Power Sharing for a United Syria  
Emser Straße 26  
Berlin 12051  
Germany

mail@kurdologie.de  
+49 30 67 96 85 27

© 2023 | Berlin

# Vielfalt leben: Was kann Syrien von Südtirol lernen?

## «Bozen-Paper»

Bozen, Italien, 8.-12. August 2023

### Zusammenfassung der wichtigsten Lehren

1. Die Erfahrungen Südtirols zeigen, dass es viel Zeit in Anspruch nehmen kann, vergangenes Unrecht zu überwinden, Vertrauen aufzubauen und sprachliche und kulturelle Vielfalt nicht als Problem, sondern als Reichtum wahrzunehmen. Es braucht Geduld und Durchhaltewillen, um auf friedliche Weise zu einem konstruktiven Dialog zu finden.

2. Die Unterdrückung von Minderheitenrechten führt über kurz oder lang zu Gegenwehr, nicht zu Assimilation. Die irredentistische Bewegung in Südtirol wurde nicht durch Gewalt, sondern durch Anerkennung der berechtigten Forderungen der deutschsprachigen Gruppe eingehegt.

### Zusammenfassung der wichtigsten historischen Fakten und politischen Regelungen

*Südtirol gehörte bis zum Ende des Ersten Weltkriegs zum österreichisch-ungarischen Reich. Nach Kriegsende wurde das Reich zerschlagen und Südtirol 1919 Italien als Anerkennung für den Kriegseintritt Italiens aufseiten der Alliierten überlassen. Die betroffene Bevölkerung wurde hierzu nicht befragt. Nach der Machtergreifung Mussolinis war die deutschsprachige Bevölkerung schwersten Repressionen ausgesetzt. Die Region wurde gewaltsam italianisiert, die deutsche Sprache wurde verboten, Ortsnamen italianisiert. Außerdem wurden italienischsprachige Personen in großer Zahl in Südtirol angesiedelt. Während des Zweiten Weltkriegs verständigten sich Hitler und Mussolini darauf, den Deutschsprachigen eine sogenannte «Option» anzubieten: Sie sollten das Gebiet entweder Richtung Deutschland/Österreich verlassen oder ihre Identität aufgeben.*

*1946 unterzeichneten die Außenminister Österreichs und Italiens in Paris ein Abkommen zum Schutz der deutschsprachigen Bevölkerung in Südtirol. Der Pariser-Vertrag, der Österreich die Funktion einer Schutzmacht zuwies und zur Verabschiedung eines ersten Autonomiestatuts führte, sah jedoch nur einen sehr schwachen Schutz der Minderheiten vor und stieß auf massiven Widerstand. Eine erste Reihe von Bombenattentaten zwischen 1956 und 1961 richtete sich vor allem gegen Hochspannungsmasten und Symbole italienischer Herrschaft. Die zweite Serie bis 1969 war weit blutiger, auch Menschen kamen hierbei ums Leben. Der italienische Staat stufte diese Attentate als terroristisch ein und ging mit aller Härte gegen sie vor. Österreich bat schließlich die UNO in dem Konflikt zu vermitteln, was nach langwierigen Verhandlungen zum Erfolg führte.*

*Das Autonomiestatut von 1972 hat die bilateralen Beziehungen zwischen der Region Alto Adige/Südtirol (die aus den beiden Provinzen Trentino und Südtirol besteht) und Rom auf eine neue partnerschaftliche Grundlage*

*gestellt. Die Beziehungen zwischen den beiden Gebietskörperschaften sollten von nun an auf Augenhöhe zwischen gleichberechtigten Partnern ausgehandelt werden.*

3. Dass der Nachbarstaat Österreich und die UNO die Funktion einer Schutzmacht und einer Vermittlerin übernommen haben und diese Rollen konstruktiv wahrgenommen haben, war hilfreich für den Schutz der Minderheiten und die Lösung der Konflikte. Externer Einfluss, wenn er verantwortungsvoll ausgeübt wird, kann die Lösung interner Konflikte mit internationaler Ausstrahlung vereinfachen. In Syrien stellt sich die Situation völlig anders dar, die Nachbarstaaten verfolgen ausschließlich ihre eigenen Interessen und verschärfen den Konflikt so, und die UNO verfügt über wenig Handlungsspielraum bzw. nutzt diesen nicht.

*Letztlich hat die Umsetzung des neuen Statuts 20 Jahre gedauert (1972-1992). Im Jahr 1992 hat Italien das Autonomiestatut und die wichtigsten Durchführungsbestimmungen an Österreich übermittelt. Österreich hat daraufhin den Streit um Südtirol offiziell für beigelegt erklärt.*

*Die Überwindung der hierarchischen Verhältnisse zwischen Bozen und Rom und der wirksame Schutz der Minderheit vor Minorisierung in Fragen, die die deutschsprachige Gemeinschaft als wesentlich erachtet, hat den irredentistischen Bewegungen (die die Vereinigung mit Österreich als Ziel verfolgten) den Wind aus den Segeln genommen. Heute befürworten alle Parteien und Sprachgemeinschaften der Region den besonderen Autonomiestatus Südtirols. Dies steht zweifellos auch im Zusammenhang mit der rasanten wirtschaftlichen Entwicklung der Region und dem vorteilhaften Fiskalregime. Südtirol gehört heute zu den reichsten Regionen Europas. Aufgrund ihres besonderen Status verbleibt der größte Teil des Steueraufkommens in der Region. Grundsätzlich kann die Region über 90 % der erhobenen Steuern autonom verfügen (weil sie sich an den Kosten der Staatsverschuldung und anderen gemeinsamen Kosten beteiligt, sind es im Moment ca. 70 %).*

4. Eine reine Mehrheitsdemokratie vernachlässigt den Schutz der Minderheiten und kann deren Rechte und deren Identität gefährden. Damit Demokratie für alle funktioniert, braucht es verfassungsrechtliche und andere Mechanismen, die Vertrauen schaffen, und auch die Mehrheit binden.

*Kernelement der Umsetzung des Autonomiestatuts sind die paritätischen Kommissionen. Die 12er-Kommission befasst sich mit Autonomiefragen, die die gesamte Region (Trentino und Südtirol) betreffen. Sie setzt sich aus sechs Vertreter:innen des Gesamtstaats und aus je drei Vertreter:innen der beiden Provinzen zusammen. Die 6er-Kommission beschäftigt sich mit Autonomiefragen, die nur die Provinz Südtirol betreffen.*

*Die Vertreter:innen des Gesamtstaats werden von der Regierung in Rom ernannt. Die Vertreter:innen der Region bzw. der Provinz werden von den jeweiligen Regionalparlamenten gewählt. Auch für die Umsetzung der Autonomie der anderen vier Sonderregionen Italiens gibt es solche paritätischen Kommissionen (die anderen 15 Regionen haben einen normalen Status und weniger*

5. Nach Konflikten, die das Vertrauen zwischen verschiedenen Gruppen zerstört haben, bedarf es unter Umständen einer hohen Verrechtlichung der Rechte und Pflichten und der gegenseitigen Beziehungen. Mit der Zeit wachsen das Vertrauen und die Regeln, z.B. Quoten, können flexibler gehandhabt werden.

*Kompetenzen). Während diese in der Regel von Expert:innen besetzt sind, werden für die Südtiroler Kommission wegen der erhöhten politischen Sensibilität und der Minderheitenthematik jeweils Parlamentsmitglieder ernannt bzw. gewählt. Dies stellt sicher, dass die Entscheide der Kommission politisch verankert sind. In beide Kommissionen sind auch Sitze für die Ladinler reserviert. Was die sprachliche Zusammensetzung der Kommissionen betrifft, gilt folgende Regelung: Zur Vertretung des Gesamtstaats muss jeweils auch eine deutschsprachige Person gehören, zur Regionalvertretung stets auch eine italienischsprachige Person. Damit wird sichergestellt, dass auch der Gesamtstaat die Interessen der Minderheit vertritt und mehrsprachig auftritt und dass auch aufseiten der Region und der Provinz die Interessen der regionalen Minderheit vertreten sind. Die Regelung verhindert auch, dass gegensätzlich Interessen zwischen Rom und Bozen als Konflikte zwischen Sprachgemeinschaften erscheinen.*

*Die Kommissionen sind im Autonomiestatut festgeschrieben und genießen damit eine verfassungsrechtliche Verankerung. Sie befassen sich mit der Umsetzung des Autonomiestatuts und entscheiden selbst, mit welchen Themen sie sich im Einzelnen beschäftigen. Die Aufgabe der Kommission besteht im wesentlichen darin, die Autonomie der Regionen und Provinzen zu konkretisieren und weiterzuentwickeln und fiskalische Fragen bilateral zu klären.*

*Die Kommissionen entscheiden grundsätzlich durch Mehrheitsentscheid, streben aber in aller Regel einstimmige Entscheidungen an. Hat sich die Kommission geeinigt, erlässt die Regierung in Rom das Ergebnis in der Form eines Dekrets. Sie kann die formelle Verabschiedung verweigern, wenn sie Gründe dafür hat (z.B. Unvereinbarkeit mit Verpflichtungen aus dem EU-Recht) darf das Ergebnis der Verhandlungen jedoch nicht abändern. Wird ein Dekret erlassen, so hat es Vorrang vor den Gesetzen, die von den Parlamenten in Rom oder in den Regionen verabschiedet werden. Das Parlament kann sich deshalb nicht durch Mehrheitsentscheid über die bilaterale Vereinbarung (das Dekret) hinwegsetzen. Die Dekrete müssen sich an die italienische Verfassung halten und können, falls ihre Verfassungsmäßigkeit umstritten ist, vom Verfassungsgerichtshof überprüft werden. Das Verfassungsgericht kann verfassungswidrige Dekrete aufheben; dazu ist es aber bis anhin noch nie gekommen.*

6. Nicht alle Entscheidungen müssen zwingend auf demokratische und transparente Weise gefällt werden, um legitim zu sein. Einigungen in sensiblen Bereichen, die von beiden Seiten Zugeständnisse verlangen, lassen sich unter Umständen hinter geschlossenen Türen leichter aushandeln. Führen die Entscheidungen zu Frieden und Zusammenarbeit und eröffnen wirtschaftliche Perspektiven, so stoßen sie auf Akzeptanz innerhalb der verschiedenen Bevölkerungsgruppen. Allerdings dürfen auf diese Weise getroffene Entscheidungen immer nur komplementär zu transparenten, demokratischen Strukturen existieren und diese ergänzen. Mit zunehmendem Vertrauen und wachsender Stabilität werden Öffentlichkeit und Partizipation immer wichtiger.

7. Neben «harten» Minderheitenrechten ist insbesondere für kleine Minderheiten auch Symbolpolitik von großer Bedeutung. Dass etwa in Südtirol vor den Hauptnachrichten in deutscher respektive italienischer Sprache eine kurze Nachrichtensendung auf Ladinische gesendet wird, obgleich nur 4,5 Prozent der Bevölkerung dieser Sprachgruppe angehören, rückt die Existenz der ladinischen Minderheit in das Bewusstsein der Mehrheit, lässt deren Existenz zur Normalität werden. Eine ähnliche Funktion haben die Grußworte, die viele ladinische Politiker:innen bei offiziellen Anlässen sprechen – bevor sie in eine der beiden großen Sprachen der Region wechseln.

*Für Südtirol sind gegenwärtig 183 derartige Durchführungsbestimmungen in Kraft. Für die anderen Regionen mit Spezialstatus sind es deutlich weniger. Dies zeigt einerseits, dass die Kommission erfolgreich arbeitet. Gleichzeitig verweist die hohe Verrechtlichung (detaillierte Regelungen) der bilateralen Beziehungen zwischen Bozen und Rom darauf, dass die beiden Partner sich zu Beginn kein Vertrauen geschenkt haben.*

*Die Verhandlungen der Kommissionen sind nicht öffentlich. Diese Regelung dient dem Dialog, dem Austausch und der Kompromissfindung. Für Politiker:innen ist es einfacher, aufeinander zuzugehen und auf andere (parteipolitische) Interessen Rücksicht zu nehmen, wenn sie dies nicht im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit tun müssen.*

*Weil einige Mitglieder der Kommission nicht gewählt, sondern ernannt sind, weil sie hinter verschlossenen Türen verhandeln und ihre Dekrete den Parlamentsgesetzen vorgehen, sind die Kommissionen hin und wieder dem Vorwurf ausgesetzt, undemokratisch und intransparent zu sein. Sie haben aber wesentliche Vorteile:*

- *Wenn die Kommissionen blockiert sind, können die Parlamente trotzdem funktionieren, Budgets verabschieden und Gesetze machen. Die Kommissionen arbeiten oft jahrelange an den gleichen Themen und stehen nicht unter Zeitdruck. Sie verabschieden erst dann ein Dekret, wenn sie sich geeinigt haben. Es kommt vor, dass sie Themen fallenlassen und zu einem späteren Zeitpunkt wieder aufgreifen.*
- *Würden die Parlamente die Ergebnisse der Verhandlungen verabschieden, bliebe die Minderheitsproblematik ungelöst: In Rom würde sich die italienischsprachige Mehrheit möglicherweise über den ausgehandelten Kompromiss hinwegsetzen, in Bozen hätte umgekehrt die deutschsprachige Mehrheit die Möglichkeit, das Gleiche zu tun.*
- *Die Kommissionen zwingen die Mitglieder der unterschiedlichen Staatsebenen und Sprachgruppen zum Dialog.*
- *Die Parlamente bleiben zentrale Akteure: Sie wählen und beaufsichtigen die Regierungen und setzen die ausgehandelten Kompetenzen um.*



8. Sprachenvielfalt ist keine Bedrohung, sondern eine Bereicherung. Dies gilt vor allem, wenn das Bildungswesen den Unterricht in der Muttersprache und die Mehrsprachigkeit gezielt fördert. Mehrsprachige Schulen sind dabei besonders erfolgversprechend.

*In Südtirol sind Deutsch (68 % der Bevölkerung), Italienisch (20 %) und Ladinisch (4.5 %) als offizielle Sprachen anerkannt. Die Sprachen sind gleichberechtigt. Familien wählen frei, in welcher Sprache sie ihre Kinder einschulen wollen. In deutschen Schulen wird Italienisch als erste Fremdsprache unterrichtet, in italienischen Schulen Deutsch. Das Sprachregime führt dazu, dass die meisten Menschen die beiden Hauptsprachen einigermaßen beherrschen und sich im Alltag verständigen können. In den ladinischen Schulen ist die Unterrichtssprache zur Hälfte Deutsch und zur Hälfte Italienisch, zusätzlich gibt es ladinischen Sprachunterricht. In Folge dieser Sonderregelung sind die meisten Menschen in den ladinischen Gebieten viersprachig (sie beherrschen alle drei Sprachen der Region sowie Englisch auf hohem Niveau).*

9. Die Offenheit der ladinischsprachigen Bevölkerung – nicht nur gegenüber den beiden anderen Sprachen der Region, sondern auch gegenüber dem Englischen als Viertsprache sowie gegenüber dem Tourismus hat nach Einschätzung ladinischer Offizieller nicht dazu geführt, dass die Identifikation mit dem Ladinischen schwächer geworden ist. Vielmehr verhalten sich Offenheit und Tradition komplementär zueinander. Abschottung ist, gerade für kleine Minderheiten, somit keineswegs die beste Strategie zur Wahrung ihrer Identität.

*Das vergangene Sprachenunrecht (die Unterdrückung des Deutschen) wirkt teilweise noch nach. So gibt es z.B. eine Schutzklausel; danach erlangen italienischsprachige Italiener:innen erst nach einer Wartefrist von vier Jahren die politischen Rechte der Region. Ab dem Alter von 14 Jahren erklären Südtiroler:innen, welcher Sprachgruppe sie sich zugehörig fühlen (Deutsch, Italienisch, Ladinisch oder andere Sprachen). Gestützt auf diese Erhebungen werden die Quoten für die regionale Verwaltung berechnet. Alle Sprachgruppen haben Anspruch auf proportionale Vertretung im öffentlichen Dienst. Seit einiger Zeit wird der Proporz allerdings mit einiger Flexibilität angewandt. Findet sich in einer Sprachgruppe keine geeignete Kandidatin, so ist es möglich, die Stelle an eine Person aus einer anderen Sprachgruppe zu vergeben (und dies, wenn möglich, bei der nächsten Stelle auszugleichen). Zweierlei wird an diesem Sprachregime kritisiert: Erstens die Vernachlässigung der Zwei- und Mehrsprachigkeit in den nicht-ladinischen Gebieten und zweitens die erschwerte Integration von Menschen, die keine der offiziellen Sprachen als Erstsprache sprechen.*

*Das Wahlverhalten in Südtirol weist einige Besonderheiten auf. Deutschsprachige Personen wählen in der Regel deutschsprachige Parteien, italienischsprachige Personen dagegen zumeist nationale italienischsprachige Parteien. Der Unterschied ergibt sich aus dem Kontext: Die deutschsprachigen Parteien sind nur in der Region tätig (weil anderswo kein Deutsch gesprochen wird), die italienischsprachigen Parteien sind dagegen im ganzen Land aktiv. Der Unterschied wird durch die Medien verstärkt. Es kommt aber im Parlament*

*regelmäßig zu parteiübergreifenden Vorstößen und Projekten.*

10. Auch wenn sprachliche Unterschiede eine Gesellschaft prägen, führt dies nicht notwendigerweise zu einer Ethnisierung der Politik. Sprach- und parteiübergreifende Kooperation sind ohne Weiteres möglich, wenn sich alle Gruppen ihrer Rechte sicher sind und sich deshalb anderen Themen wie Ökonomie, Ökologie oder Sozialpolitik zuwenden können.

*Die Demokratie in Südtirol beruht auf drei Pfeilern: Die Repräsentation im Parlament, direkt-demokratische Mitwirkungsrechte und Dialog. Ein besonderes Beispiel für die besonders partizipative Ausgestaltung der Demokratie war die Einrichtung eines Konvents, der sich mit der Revision des Autonomiestatuts befasste. Neben dem Konvent der 33 war auch ein Bürgerforum der 100 an der verfassungsrechtlichen Beratung beteiligt. Konvent und Forum setzten sich aus Politiker:innen, Vertreter:innen der Zivilgesellschaft und ausgelosten Personen zusammen. Der Konvent hat seine Empfehlungen am Ende der zweijährigen Arbeit dem Landrat übergeben.*



Europäisches Zentrum für Kurdische Studien  
European Center for Kurdish Studies



Project: Power Sharing for a United Syria  
Emser Straße 26  
Berlin 12051  
Germany

mail@kurdologie.de  
+49 30 67 96 85 27

© 2023 | Berlin

