

# Integration und politische Teilnahme: Südtiroler Gemeinden zwischen rechtlichem Handlungsspielraum und praktischer Umsetzung

Verena Wisthaler\*

## 1. Einleitung

Die Gemeinde ist jener Ort, an dem Alltag stattfindet, und somit wird die Gemeinde zur Anlaufstelle für all jene Bedürfnisse, die unmittelbar und ungefiltert aus der Gesellschaft kommen.<sup>1</sup> Die Gemeindeverwaltung regelt das Zusammenleben innerhalb eines kleinen Raumes und bürgt für die Zufriedenheit der Bevölkerung. Voraussicht und Planung, gepaart mit Respekt gegenüber den vielfältigen Bedürfnissen der Einwohner einer Gemeinde, sind deshalb ausschlaggebend für ein gelungenes Zusammenleben.

So verwundert es nicht, dass die in ganz Europa zunehmende religiöse, ethnische, sprachliche und kulturelle Vielfalt innerhalb der Bevölkerung entstanden durch Migrationsbewegungen, in den Gemeinden und insbesondere in kleinen Gemeinden, wie sie in Südtirol überwiegen, besondere Situationen schafft. Diese stellen einerseits eine große Herausforderung an die Gemeindepolitik dar, andererseits können sie aber auch zusätzliche Anreize schaffen, die Zukunft der Gemeinde und somit der Bevölkerung neu zu planen.

Südtirol<sup>2</sup> wird seit beinahe 100 Jahren durch das Zusammenleben dreier Sprachgruppen, der deutschsprachigen, der italienischsprachigen sowie der ladinischen, geprägt. Dieses Zusammenleben wird von einer weitreichenden Autonomie geregelt, sodass die Autonome Provinz Bozen und

\* erschienen in Elisabeth Alber/Carolin Zwilling (Hrsg.), *Gemeinden im Europäischen Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert*, Nomos, Baden-Baden, 2014, S. 353 – 374.

1 Anton Pelinka/ Sieglinde Rosenberger, *Österreichische Politik. Grundlagen – Strukturen – Trends*, WUV-Universitätsverlag, Wien, 2000, S. 220.

2 Der Begriff »Südtirol« wird in diesem Beitrag synonym mit der offiziellen politischen Bezeichnung desselben Territoriums der »Autonomen Provinz Bozen« verwendet.

deren Gemeinden über einen erweiterten Handlungsspielraum im Vergleich zu anderen italienischen Regionen, Provinzen und Gemeinden verfügen. Allerdings stellt die gegebene sprachliche und kulturelle Vielfalt innerhalb der Südtiroler Bevölkerung eine ganz besondere Ausgangslage für den Umgang mit Zuwanderung und der daraus resultierenden zusätzlichen sprachlichen, religiösen, ethnischen und kulturellen Diversität dar.

Der vorliegende Beitrag möchte erstens aufzeigen, welche Möglichkeiten den Südtiroler Gemeinden im Rahmen ihrer Kompetenzen gegeben sind, das Politikfeld Integration zu gestalten. Zweitens beschreibt der Beitrag, wie einige der Südtiroler Gemeinden die rechtlichen Rahmenbedingungen nutzen, um all jenen Personen, die eine Südtiroler Gemeinde als Lebensmittelpunkt gewählt haben, jedoch keine italienische Staatsbürgerschaft besitzen, eine Stimme zu geben und unabhängig von deren Rechtsstatus Teilnahme am Gemeindeleben gewährleisten.

## *2. Verteilung der Kompetenzen im Bereich Integration*

### *2.1. Verteilung der Kompetenzen zwischen dem italienischen Staat und der Autonomen Provinz Bozen*

Wie in allen europäischen Staaten unterscheidet man auch in Italien zwischen Immigrations- und Integrationspolitiken.<sup>3</sup> Bedingt durch die besondere geographische Lage Italiens, die einen besonderen Umgang mit (Boots)Flüchtlingen erfordert, konzentrierte sich der Staat in der Vergangenheit insbesondere darauf, die Zuwanderung einzuschränken und nur wenig darauf, die politische und sozio-ökonomische Integration der Personen mit Migrationshintergrund<sup>4</sup> zu fördern. Daher ist es nicht verwunderlich, dass die Gestaltung und Umsetzung all jener Politiken, die die Integration der Personen mit Migrationshintergrund betreffen, wie z.B. Gesundheit, Teilnahme am öffentlichen Leben, Bildung und Wohnen, größtenteils und im Rahmen der nationalen Rahmenrichtlinien den Regionen und Provinzen übertragen wurden, während der Staat jedoch die aus-

3 Diese Unterscheidung wurde erstmals eingeführt von Tomas Hammar, *Democracy and the Nation State*, Aldershot, Avebury, 1990. Für Details siehe Karl Kössler, *Immigration und Integration im europäischen Mehrebenensystem: Die Rolle der Gemeinden aus vergleichender Perspektive*, in diesem Band.

4 Der Begriff Menschen/Personen mit Migrationshintergrund wird in diesem Artikel soweit als möglich den Begriffen MigrantIn/Einwanderer/Einwanderin vorgezogen.

schließliche Kompetenz in Fragen der Kontrolle der Migrationsflüsse, Ein- und Ausreise, der Vergabe der Staatsbürgerschaft, Asyl und Flüchtlingspolitik behält.

2009 wurde mit Einführung des »Integrationsabkommens«<sup>5</sup> erstmals<sup>6</sup> festgelegt, was Integration für den italienischen Staat bedeutet und wie diese von den Personen mit Migrationshintergrund zu erreichen sei. Ebenso wie für die in Titel V. des Einheitstextes<sup>7</sup> festgelegten Rahmenrichtlinien zur Teilnahme am öffentlichen Leben und der sozialen Integration sind für die Planung und Durchführung der Maßnahmen zur Integration die Regionen und Provinzen zuständig.

Südtirol nimmt aufgrund seiner weitreichenden Autonomie eine Sonderstellung unter den italienischen Regionen und Provinzen ein und hat neben den aus dem Einheitstext abgeleiteten Kompetenzen im Bereich Integration auch eine Reihe an Zuständigkeiten im Bereich der Sozial-, Bildungs-, Gesundheits- und Arbeitsmarktpolitik. Das Politikfeld Integration wird oftmals als Querschnittsmaterie angesehen und deshalb könnten die Kompetenzen in diesen Bereichen auch zur Unterstützung einer Gestaltung der Integrationspolitiken genutzt werden.

Die Autonome Provinz Bozen hat mit dem Landesgesetz Nr. 12 vom 28. Oktober 2011<sup>8</sup> dargelegt, wie die Integration all jener Personen ohne italienische Staatsbürgerschaft und insbesondere all jener Personen, die aus Drittländern nach Südtirol eingewandert sind, zu gestalten sei. Art. 15 hebt dabei die besondere Rolle der Gemeinden in diesem Politikfeld hervor. Des Weiteren wird im Art. 3.3 dieses Landesgesetzes festgelegt, dass

»zur besseren Koordinierung der Maßnahmen auf Landesebene und der Bedürfnisse und Initiativen im Zuständigkeitsbereich der einzelnen Gebietskörperschaften [...] jede Bezirksgemeinschaft und jede Gemeinde aus den Reihen des jeweili-

5 »Accordo d'Integrazione«, eingeführt mit dem sog. „pacchetto di sicurezza“ (Sicherheitspaket), bzw. Gesetz Nr. 94 vom 15. Juli 2009, Art. 1.; übernommen im Art. 4 des Einheitstextes Immigration, der mit dem Legislativdekret Nr. 286 vom 25. Juli 1986 eingeführt wurde. Die Kriterien für die Erfüllung des Integrationsabkommens wurden durch das Dekret des Präsidenten der Republik Nr. 179, 14.09.2011 festgelegt.

6 Francesca Campomori/ Tiziana Caponio, Competing frames of immigrant integration in the EU: geographies of social inclusion in Italian regions, in Policy Studies, Nr. 2/2013, S. 162 ff.

7 Titel V des Einheitstextes Immigration, Legislativdekret Nr. 286 vom 25. Juli 1986.

8 Landesgesetz vom 28. Oktober 2011, Nr. 12, »Integration ausländischer Bürgerinnen und Bürger«. In Folge wird synonym auch »Südtiroler Integrationsgesetz« oder »Landesgesetz zur Integration« verwendet.

### *Integration und politische Teilnahme*

gen Ausschusses ein Mitglied, das sich mit den Fragen der Integration ausländischer Bürgerinnen und Bürger zu befassen hat« ernannt.

Eine weitere Beteiligung der Gemeinden ist durch den mit Landesgesetz gegründeten »Landeseinwanderungsbeirats«<sup>9</sup> vorgesehen. Dadurch wird erneut die Bereitschaft der Autonomen Provinz Bozen unterstrichen, die Gemeinden in der Förderung der Integration als Partner anzuerkennen.

Aus der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen dem italienischen Staat und der Autonomen Provinz Bozen entstehen zwar keine direkten Verpflichtungen der Gemeinden, Integrationsmaßnahmen durchzuführen, jedoch wird deren Rolle in dem Politikfeld Integration deutlich hervorgehoben.

#### 2.2. Verteilung der Kompetenzen zwischen der Autonomen Provinz Bozen und deren Gemeinden

Die Gemeinde kann vor allem in den kommunalen Handlungsfeldern Wohnen und Siedlungspolitik, Erziehung und Bildung, Arbeitsmarkt und Wirtschaft, Soziales (und Gesundheit), öffentliche Sicherheit sowie Teilnahme am Leben der Gemeinschaft auf den Integrationsprozess einwirken und ihn durch gezielte politische Maßnahmen fördern. Darüber hinaus sammeln Gemeinden aufgrund ihrer vielfältigen Aufgaben eine Menge an Daten, die für eine Auswertung und Analyse des Integrationsprozesses hilfreich sein können.

Betrachtet man den Handlungsspielraum der Südtiroler Gemeinden im Bereich Integration, so muss man zwischen den sich aus der italienischen Verfassung bzw. dem Autonomiestatut ergebenden Möglichkeiten und den aus dem Landesgesetz zur Integration entstehenden Pflichten unterscheiden.

##### 2.2.1. Kommunaler Handlungsspielraum im Rahmen der italienischen Verfassung und im Rahmen des Autonomiestatuts

Die Art. 114-133 itVerf regeln die Zuständigkeitsbereiche der italienischen Regionen, Provinzen und auch jene der Gemeinden. Das Legislativdekret Nr. 267/2000 regelt die Ordnung der italienischen Gemeinden. Die-

9 Siehe Art. 6, Landesgesetz vom 28. Oktober 2011, Nr. 12, »Integration ausländischer Bürgerinnen und Bürger« und für weitere Details Abschnitt 4.2.

ses Legislativdekret gilt jedoch nicht für die Gemeinden im Trentino und in Südtirol, die durch eine besondere Ordnung der Gemeinden der Autonomen Region Trentino-Südtirol geregelt werden.<sup>10</sup>

Jede Südtiroler Gemeinde ist demnach politisch und administrativ autonom (= Statusautonomie) und genießt auch Finanzautonomie. Die Gemeinden werden definiert als autonome Körperschaften, die örtliche Gemeinschaften vertreten, deren Interessen wahren und deren Entwicklung fördern.<sup>11</sup> Wenn eine kohäsive Gesellschaft und ein gutes Zusammenleben Ziele einer Gemeinde sind, so ist die gelungene Integration der durch Migration entstandenen zusätzlichen kulturellen, sprachlichen und religiösen Vielfalt im Interesse der Gemeindebevölkerung, und fördert gleichzeitig deren Entwicklung. Dieser Aspekt der Wahrung und Wertschätzung von Vielfalt wird in Art. 1 der Ordnung für die Gemeinden der Autonomen Region Trentino-Südtirol hervorgegeben:

»Die Gemeinde, auf deren Gebiet verschiedene kulturelle Sprach- und Volksgruppen vorhanden sind, übt ihre Tätigkeit auch im Hinblick auf den Schutz und die Förderung der Sprache, Kultur und Identität dieser Gruppen aus. Sie erkennt ihnen Gleichheit der Rechte zu und fördert die harmonische Entwicklung ihrer Beziehungen, damit das gegenseitige Verständnis und ein nutzbringendes Zusammenleben unter den Volksgruppen gewährleistet wird.«

Dieser Artikel kann auch die durch die Migrationsflüsse der letzten 20 Jahre entstandene Vielfalt mit einschließen. Somit wird das Politikfeld der Integration zu einem zentralen Aufgabenbereich der Gemeinde.

Jede Gemeinde kann sich eine Satzung geben und darin festlegen, wie die Gemeinde verwaltet wird.<sup>12</sup> Die Satzung, die aufgrund der Abänderungsverfahren auch als kleine Verfassung der Gemeinden bezeichnet werden kann, legt auch „die Formen für den Schutz und die Beteiligung

<sup>10</sup> Einheitstext der Regionalgesetze über die Ordnung der Gemeinden der Autonomen Region Trentino-Südtirol (DPRReg. vom 1. Februar 2005, Nr. 3/L, geändert durch das DPRReg. vom 3. April 2013, Nr. 25), koordiniert mit den Bestimmungen, die durch das Regionalgesetz vom 2. Mai 2013, Nr. 3 eingeführt wurden; Einheitstext der Regionalgesetze über die Ordnung des Personals der Gemeinden der Autonomen Region Trentino-Südtirol (DPRReg. vom 1. Februar 2005, Nr. 2/L, geändert durch das DPRReg. vom 11. Mai 2010, Nr. 8/L und das DPRReg. vom 11. Juli 2012, Nr. 8/L); Einheitstext der Regionalgesetze betreffend die Buchhaltungs- und Finanzordnung in den Gemeinden der Autonomen Region Trentino-Südtirol (DPRA vom 28. Mai 1999, Nr. 4/L, geändert durch das DPRReg. vom 1. Februar 2005, Nr. 4/L), koordiniert mit den Bestimmungen, die durch das Regionalgesetz vom 5. Februar 2013, Nr. 1 eingeführt wurden.

<sup>11</sup> Ordnung der Gemeinden der Autonomen Region Trentino-Südtirol, Art. 1.2

<sup>12</sup> *Ibid*, Art. 3 und Art. 4.

von Minderheiten“<sup>13</sup> sowie die „Formen der Bürgerbeteiligung“<sup>14</sup> fest. Insbesondere wird in Art. 4.1 hervorgehoben, dass die Gemeinde verpflichtet ist, die Interessen der Jugendlichen sowie der Senioren zu berücksichtigen und die Beteiligung von Personen aus dieser Zielgruppe zu fördern. Ähnlich wie Jugendliche und Senioren, so haben auch Menschen mit Migrationshintergrund besondere Bedürfnisse, die vertreten werden müssen. Somit könnte im Rahmen der Satzung einer Gemeinde in Zukunft eine vermehrte Einbindung von Menschen mit Migrationshintergrund vorangetrieben werden.

Hauptaufgabe der Südtiroler Gemeinden ist es,

»alle lokalen Verwaltungsaufgaben zur kulturellen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung der Bevölkerung im Einklang mit den Verfassungsgrundsätzen der Förderung der lokalen Autonomien, dem Subsidiaritätsprinzip, der Verantwortlichkeit und Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns sowie der Homogenität und Verhältnismäßigkeit«<sup>15</sup> wahrzunehmen.

Konkret bieten die Südtiroler Gemeinden eine Vielzahl von Dienstleistungen: Sie sorgen für die Infrastruktur, bauen Straßen und reinigen diese (Winterdienst), regeln die Siedlungspolitik, erteilen Bau- und Gewerbe-lizenzen. Die Gemeinden sind jedoch auch für das Wohlergehen der Bürger in deren Freizeit verantwortlich und kümmern sich um Spielplätze, Sportanlagen, Kinderkrippen, Dienste für Kinder und Minderjährige, Grundschulen sowie Schulfürsorge. Des Weiteren übernehmen die Gemeinden auch Aufgaben im hoheitlichen Bereich, stellen Geburtsurkunden und Sterbebeurkundungen sowie Bescheinigungen zur Meldung des ordentlichen Wohnsitzes (in Südtirol und Österreich auch als „Meldezettel“ bekannt) aus.

Die Aufgaben der Südtiroler Gemeinden werden in 12 Bereiche unterteilt:<sup>16</sup> allgemeine Aufgaben in Bezug auf Verwaltung und Gebarung, Gerichtswesen, Ortspolizei, Aufgaben im Bereich des Unterrichtswesens, Aufgaben in Bezug auf Kultur und Kulturgüter, Sport und Erholung, Fremdenverkehr, Straßennetz und Transportwesen, Raumordnung und Umwelt, Aufgaben im sozialen Bereich und der wirtschaftlichen Entwick-

<sup>13</sup> *Ibid.*, Art.4.1.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Giuseppe Negri, Die Gemeindeverfassung, in Joseph Marko/ Sergio Ortino/ Francesco Palermo/ Leonhard Voltmer/ Jens Woelk (Hrsg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie, Nomos, Baden-Baden, 2005, S. 217

<sup>16</sup> Die Unterteilung der Dienstleistungen in 12 Bereiche erfolgte im Haushalt der Gemeinden.

lung sowie Dienste von wirtschaftlicher Bedeutung.<sup>17</sup> Zusätzlich sind die Gemeinden auch Arbeitgeber, Investor und Wirtschaftsfaktor sowie Leistungsanbieter.

Aus diesen Aufgaben und Dienstbereichen können folgende Handlungsfelder identifiziert werden, die sich besonders mit dem Politikfeld Integration überschneiden:<sup>18</sup>

- **Öffentliche Verwaltung:**

Die öffentliche Verwaltung ist zuständig für die Koordination der Einzelmaßnahmen im Bereich Integration/ sozialer Zusammenhalt in den verschiedenen Politikfeldern sowie Koordination der verschiedenen Akteure, der Zivilgesellschaft, Vereine und Institutionen, die diese umsetzen. Die kommunale öffentliche Verwaltung ist somit Schnittstelle aller Politikfelder. Zudem ist die kommunale öffentliche Verwaltung Erstanlaufstelle für Menschen mit Migrationshintergrund. Eine Erleichterung der administrativen Schritte sowie die aktive Einbindung von Menschen mit Migrationshintergrund in die Verwaltung sowie die Kommunikation (mehrsprachige Broschüren oder Willkommens-Mappen) zwischen unterschiedlichen sozialen Gruppen im Ort kann von der öffentlichen Verwaltung vorangetrieben werden.

- **Möglichkeiten der (politischen) Teilnahme:**

Der rechtlich zugewiesene Aufenthaltsstatus bestimmt auch das mögliche Maß der Beteiligung an kommunalen Entscheidungsprozessen: EU-Bürger haben das aktive und passive Wahlrecht bei kommunalen Wahlen (Gemeinderatswahlen), Drittstaatenangehörige nicht. Durch alternative Partizipationsformen wie etwa Integrations- oder Ausländer-Beiräte können Gemeinden diese fehlende Partizipationsmöglichkeit zwar nicht gänzlich ersetzen, bieten jedoch eine alternative Einbindung in die Entscheidungsprozesse innerhalb einer Gemeinde an.

<sup>17</sup> Kurt Promberger/ Sigrid Resch/ Markus Bodemann/ Josef Bernhart, Management der Gemeinden in Tirol und Südtirol, Studienverlag, Innsbruck/Wien/Bozen, 2005, S. 128 ff. Die Aufgaben und Dienstbereiche sind durch das Dekret des Präsidenten des Regionalausschusses Nr. 1/L vom 24. Jänner 2000, Art. 3 d geregelt.

<sup>18</sup> Diese Handlungsfelder wurden im Rahmen des Interreg IV-A geförderten Projektes »MigrAlp« identifiziert, [www.eurac.edu/migralp](http://www.eurac.edu/migralp) (17.09.2013). Ähnliche Handlungsfelder, die Gemeinden für die Integration von Migranten zur Verfügung stehen, identifiziert auch Marika Gruber, Integrationspolitik in Kommunen. Herausforderungen, Chancen, Gestaltungsansätze, Springer, Wien/New York, 2010 und Marika Gruber, Integration im ländlichen Raum. Ein Praxishandbuch, Studienverlag, Innsbruck/Wien/Bozen, 2013.

- **Bildung und Sprache:**

Die Gemeindeverwaltung hat nur bedingt Einfluss auf die Integrationsbestrebungen im Bildungssystem (z.B. Vertreter der Gemeinde im Kindergartenrat). Allerdings kann die Gemeinde durch eine Reihe zusätzlicher Dienstleistungen oder als Erhalterin der Infrastruktur den Bildungs- und Spracherwerb und somit die Integration in den Schulalltag fördern. Auch eine an die Bedürfnisse aller in der Gemeinde lebenden Bevölkerungsgruppen angepasste Mensa, Schulausspeisung oder Nachmittagsbetreuung kann die Integration der Menschen mit Migrationshintergrund sowie das Zusammenleben erleichtern. Die Gemeindebibliothek könnte auch (Sprach)kurse, Belletristik sowie Fachliteratur zu den verschiedenen Migrationsgruppen anbieten, damit sich auch die lokale Bevölkerung informieren kann. Auch könnte die Bibliothek Literatur in der Muttersprache der MigrantInnen anbieten und diese so anregen, die Bibliothek zu nutzen. Auch auf die Gestaltung der Museen, sowie deren thematische Schwerpunkte kann die Gemeinde Einfluss nehmen, wobei auch in der Auswahl dieser Schwerpunkte die kulturelle, sprachliche und religiöse Vielfalt der Gemeinde berücksichtigt werden kann.

- **Wohnen und Siedlungsentwicklung:**

Die sozial-räumliche Konzentration von Menschen mit Migrationshintergrund kann Auswirkungen auf die Siedlungs- und Stadtteilentwicklung haben. Allerdings hat die Gemeinde keine Möglichkeiten, in den privaten Wohnungsmarkt einzugreifen. Auch auf die Vergabe von Sozialwohnungen kann die Gemeinde nur auf beratende Art und Weise einwirken. Der Bau und die Vergabe von Altenwohnungen obliegt hingegen der Gemeinde. Auch die Gestaltung von öffentlichen Grünanlagen und Parkzonen gehört zu den Aufgaben der Gemeinde, die durch eine gezielte Anlage von Erholungszonen Treffpunkte für die Gemeindebevölkerung schaffen kann.

- **Arbeitsmarkt:**

Die Gemeinde kann nicht auf den privaten Arbeitsmarkt einwirken, ist jedoch selbst Arbeitgeber und könnte so auch die Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund fördern.

- **Soziales/Vereinswesen:**

Das Vereinswesen ist in Südtirol, insbesondere in den kleineren Landgemeinden, sehr stark ausgeprägt. Durch die Schaffung von Begegnungsräumen kann der Kontakt und der Austausch zwischen der lokalen Bevöl-



kerung und der Menschen mit Migrationshintergrund gestärkt werden. Auch können Vereine aktiv zum Gemeindeleben beitragen und dieses gestalten, sodass durch die Förderung von Vereinen, die von Personen mit Migrationshintergrund gegründet wurden und von ihnen geführt werden, indirekt auch eine Teilnahme der Personen mit Migrationshintergrund am Gemeindeleben gefördert wird. Es besteht allerdings auch die Gefahr, dass die Aktivitäten vor allem von Kulturvereinen zu Folkloreveranstaltungen degradiert werden. Zudem bestehen in kleinen Gemeinden meist viele etablierte Vereine und Neugründungen fallen oft auch aus finanziellen Gründen schwer. Menschen mit Migrationshintergrund sind hingegen häufig Mitglieder in Sportvereinen, die somit auch zum Zusammenleben innerhalb einer Gemeinde beitragen können.

- **Gesundheit und Pflegewesen:**

Die Gemeinde verfügt über nur eingeschränkten Handlungsspielraum, wobei der Bürgermeister „die notwendigen dringenden Maßnahmen auf dem Gebiet der öffentlichen Gesundheit und Hygiene, des Bauwesens sowie der örtlichen Polizei zur Verhütung und Beseitigung ernster Gefahren für die Unversehrtheit der Bürger“<sup>19</sup> erlassen kann.

Neben diesen Handlungsfeldern ist die Gemeinde noch für andere Aufgabenbereiche zuständig, in denen Menschen mit Migrationshintergrund besondere Bedürfnisse haben: Das Zur-Verfügung-Stellen von Gebets- und Kultstätten und die Regelung der Bestattungstätten, des Schlachthofes, aber teilweise auch die öffentliche Sicherheit durch die in Italien erlaubte Einsetzung von Bürgerwehren<sup>20</sup> kann einen Einfluss auf den Integrationsprozess haben.

### 2.2.2. Kommunaler Handlungsspielraum im Rahmen des Landesgesetzes zur Integration ausländischer Bürger und Bürgerinnen

Das Landesgesetz zur Integration eröffnet den Südtiroler Gemeinden weder neue Politikfelder noch werden zusätzliche Kompetenzen von der Autonomen Provinz Bozen an die Gemeinden übergeben. Im Art. 15 wird je-

<sup>19</sup> Art. 32, Abs. 1, Einheitstext der Regionalgesetze über die Ordnung der Gemeinden der Autonomen Region Trentino-Südtirol, DPREg. Nr. 3/L/2005.

<sup>20</sup> Eingeführt durch das Gesetz »disposizione di sicurezza in materia pubblica«, Nr. 94 vom 15.07.2009.

doch die besondere Rolle der Gemeinden (und Bezirksgemeinschaften) im Integrationsprozess hervorgehoben. Um den Integrationsprozess besser planen und koordinieren zu können, ist im Gesetz die Errichtung eines Landeseinwanderungsbeirates (Art. 6) vorgesehen, in dem neben den in 4.2 beschriebenen Vertretern auch Gemeinden vertreten sind, und zwar ist ein Vertreter einer Gemeinde mit einer Bevölkerungsgröße von mehr als 20.000 vorgesehen, sowie ein Vertreter einer kleineren Gemeinde. Das Landesgesetz zur Integration erstellt zur Umsetzung seiner Ziele auch ein »mehnjähriges Programm zum Thema Einwanderung«,<sup>21</sup> das vom Landeseinwanderungsbeirat und somit von zwei Gemeindevertretern, beratend begleitet wird. Des Weiteren werden die Gemeinden durch Art 3.3 des Landesgesetz zur Integration verpflichtet, »ein Mitglied aus den Reihen des jeweiligen [Gemeinden]Ausschusses«<sup>22</sup> zu ernennen, das zuständig ist für all jene Fragen, die sich im Integrationsprozess stellen, sowie für die Umsetzung und Koordination des auf Provinzebene beschlossenen Mehrjahresplanes zur Integration.

Folglich wird den Südtiroler Gemeinden durch das Landesgesetz zur Integration die Pflicht auferlegt, sich aktiv mit diesem Thema auseinanderzusetzen: Neben der allgemeinen Koordinierung des Integrationsprozesses auch auf Gemeindeebene sieht das Landesgesetz zur Integration im Politikfeld Arbeits- und Wohnpolitik eine zusätzliche Rolle der Gemeinden vor: Art. 12.3 legt fest, dass Gemeinden in Zusammenarbeit mit Gewerkschaften und Arbeitgebern Pilotprojekte starten und umsetzen können, um Wohnmöglichkeiten für jene Personen zu finden, die einen Arbeitsplatz in der Gemeinde haben.

Daraus folgt, dass obwohl den Gemeinden eine besondere Rolle im Integrationsprozess zugesprochen wird, die Gestaltung desselben in den aus der Verfassung entstehenden Feldern den Gemeinden überlassen wird. Daraus ergibt sich eine sehr unterschiedliche Beschäftigung unter den Südtiroler Gemeinden mit dem Politikfeld, die abhängig ist von Interessen, Vorlieben und Motivation seitens des Bürgermeisters oder seiner Ratsmitglieder, wie in Abschnitt 4 exemplarisch am Handlungsbereich politische Teilnahme dargelegt wird.

21 Landesgesetz zur Integration, Art. 4.1.

22 Landesgesetz zur Integration, Art. 3.3.

### 2.2.3. Umsetzung der Zuständigkeiten

Trotz der bedeutenden Rolle, die den Gemeinden im Integrationsprozess zugeteilt wird, und des beachtlichen Handlungsspielraumes, der zur Verfügung steht, bringen sich Südtiroler Gemeinden bisher nur marginär und von Gemeinde zu Gemeinde sehr unterschiedlich in die Integrationsdebatte ein. Kössler weist auf ein

»allgemeines Grundproblem [hin], das den autonomen Spielraum von Gemeinden in vielen Kompetenzfeldern, besonders aber in den kostenintensiven Bereichen wie der sozio-ökonomischen Integration, einschränkt«. <sup>23</sup>

Erstens ist dies die fehlende Finanzausstattung der Gemeinden in diesem besonderen Handlungsfeld, die aufgrund der doppelseitigen Natur des Politikfeldes Integration einerseits als eigenständiges Feld und andererseits als Querschnittsmaterie schwierig zu planen ist. Zweitens, sich aus dieser fehlenden Finanzautonomie ergebend, kann, wie Kössler argumentiert,

»in Zeiten von Mittelknappheit [die] kritische Entscheidung, welcher Anteil ausgegeben wird, oft maßgeblich von der politischen Prioritätensetzung auf Gemeindeebene bestimmt«. <sup>24</sup>

Dadurch sind die Integrationsbestrebungen in einer Gemeinde vielfach abhängig von persönlicher Einstellung und Motivation des zuständigen Stadt- oder Gemeinderates, wodurch eine langfristige und strategisch an den Bedürfnissen der Gemeinde angepasste Planung zur Herausforderung wird.

### 3. Eckdaten zur Migration in Südtirol

In Südtirol leben im Jahre 2011 (Stand 31.12.2011) 511.750<sup>25</sup> Personen. Ein Großteil davon lebt in der Hauptstadt Bozen (104.841 Personen bzw. ca. 20%) sowie den anderen Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von mehr als 10.000. Ca. 12% der Südtiroler Bevölkerung leben in Kleinstge-

23 Karl Kössler, *Immigration*, S. 342 in diesem Band

24 Karl Kössler, *Immigration*, S. 342 in diesem Band

25 Siehe Landesinstitut für Statistik der Autonomen Provinz Bozen (ASTAT), *Demographisches Handbuch für Südtirol 2012*, [http://www.provinz.bz.it/astat/de/bevoelkerung/439.asp?demographischestruktur\\_action=4&demographischestruktur\\_article\\_id=229669](http://www.provinz.bz.it/astat/de/bevoelkerung/439.asp?demographischestruktur_action=4&demographischestruktur_article_id=229669) (17.09.2013).

### Integration und politische Teilnahme

meinden unter 2.000 Einwohnern, und weitere 30% leben in Gemeinden unter 5.000 Einwohnern.

Größe der Gemeinde	Anzahl der Gemeinden	Totale Bevölkerung	% der Bevölkerung
< 10.000	7	223.286	43,63%
5.000-10.000	13	78.638	15,36%
2.000-5.000	48	150.733	29,45%
0-2.000	48	59.093	11,54%
Insgesamt	116	511.750	100%

Tabelle 1: Bevölkerung Südtirols nach Gemeindegröße<sup>26</sup>

Nur wenige Südtiroler Gemeinden in den Randgebieten der Autonomen Provinz<sup>27</sup> sind von starker Abwanderung betroffen. Der Bevölkerungszuwachs lässt sich einerseits durch eine positive Geburtenbilanz, andererseits aber insbesondere durch einen positiven Wanderungssaldo erklären.

Südtirol erlebt wie auch der Rest Italiens seit ca. 20 Jahren eine signifikante Zuwanderung von Personen aus anderen Ländern, die sich dauerhaft in Südtirol niederlassen. Die Migrationsflüsse von und nach Südtirol waren bis 1990 vor allem durch die Auswanderung geprägt, wobei vor allem die Option<sup>28</sup> in den 1940ern zu einem erhöhten Abwanderungssaldo geführt hat.

26 Quelle: ASTAT, Demographisches Handbuch für Südtirol 2011, [http://www.provinz.bz.it/astat/de/bevoelkerung/439.asp?demographischestruktur\\_action=4&demographischestruktur\\_article\\_id=187157](http://www.provinz.bz.it/astat/de/bevoelkerung/439.asp?demographischestruktur_action=4&demographischestruktur_article_id=187157) (17.09.2013). Eigene Aufarbeitung der Daten.

27 Besonders betroffen sind dabei Gemeinden im Vinschgau, Deutsch-Nonsberg sowie einige Gemeinden in den ladinischen Tälern. Siehe ASTAT, Demographisches Handbuch 2011, S. 20. Siehe FN 20.

28 Mit Option bezeichnet man die Zeit zwischen 1939 und 1943, bzw. die durch das Hitler-Mussolini-Abkommen vom 21.10.1939 geplante Umsiedlung der deutschen und ladinischen Minderheit von Südtirol ins Deutsche Reich. Die deutsch- und ladinischsprachigen Südtiroler mussten sich entscheiden entweder ins Deutsche Reich auszuwandern, um die eigene Sprache und Kultur leben zu können, oder in Südtirol zu bleiben und die deutsche Sprache und Kultur abzulegen und die italienische anzunehmen. Siehe Michael Forcher, *Tirols Geschichte in Wort und Bild*, Haymon Verlag, Innsbruck/Wien, 2006; Franz Widmann, *Es stand nicht gut um Südtirol*, Edition Raetia, Bozen, 1998; Martha Verdorfer, *Zweierlei Faschismus*, Verlag für Gesellschaftskritik, Wien, 1990; Rolf Steininger, *Südtirol. Vom Ersten Weltkrieg bis zur Gegenwart*. Studienverlag, Innsbruck/Wien/Bozen, 2003.

### Integration und politische Teilnahme

Im Jahre 2011 leben 44.362 Personen mit nicht-italienischer Staatsbürgerschaft in Südtirol, was einem Anteil von 8,7% der Bevölkerung entspricht.<sup>29</sup> Der Anteil der Bevölkerung mit nicht-italienischer Staatsbürgerschaft auf nationaler Ebene liegt derzeit bei 7,5%. Dieser Anteil an Personen mit Migrationshintergrund wurde in Südtirol innerhalb einer Zeitspanne von 20 Jahren erreicht, wobei sich der Anteil von 1990-2000 verdoppelte.

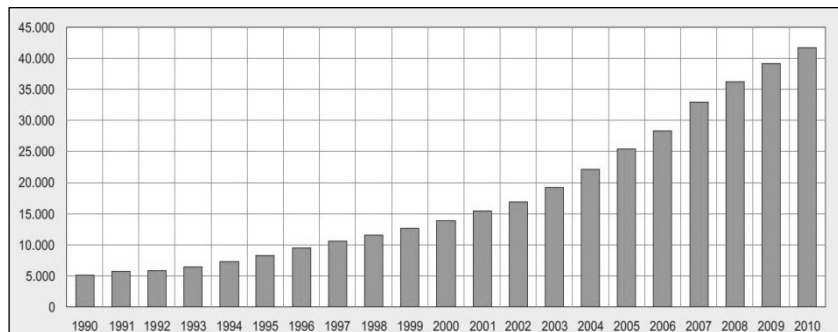


Abbildung 1: Personen mit Migrationshintergrund – 1990-2010<sup>30</sup>

Die knapp 45.000 Personen mit Migrationshintergrund kommen aus 134<sup>31</sup> verschiedenen Ländern und sprechen ungefähr 150 Sprachen. Ein Drittel der ansässigen Migranten kommt aus EU-Ländern, die Hälfte davon aus Deutschland oder Österreich. Ein weiteres Drittel der Personen mit Migrationshintergrund kommt aus einem europäischen Nicht-EU-Staat, etwa ein Großteil davon aus Albanien. Weitere 15% kommen aus Asien und die restlichen 12% aus Afrika.

29 Stand 31.12.2011, ASTAT-Info, Nr. 41/2012, [http://www.provinz.bz.it/astat/de/bevoelkerung/487.asp?Auslaender\\_action=4&Auslaender\\_article\\_id=202576](http://www.provinz.bz.it/astat/de/bevoelkerung/487.asp?Auslaender_action=4&Auslaender_article_id=202576) (17.09.2013).

30 Quelle: ASTAT-Info, Nr. 26/2011, [http://www.provinz.bz.it/astat/de/bevoelkerung/487.asp?Auslaender\\_action=4&Auslaender\\_article\\_id=171248](http://www.provinz.bz.it/astat/de/bevoelkerung/487.asp?Auslaender_action=4&Auslaender_article_id=171248) (17.09.2013).

31 Stand 31.12.2011, ASTAT-Info, Nr. 41/2012, S. 9.

*Integration und politische Teilnahme*

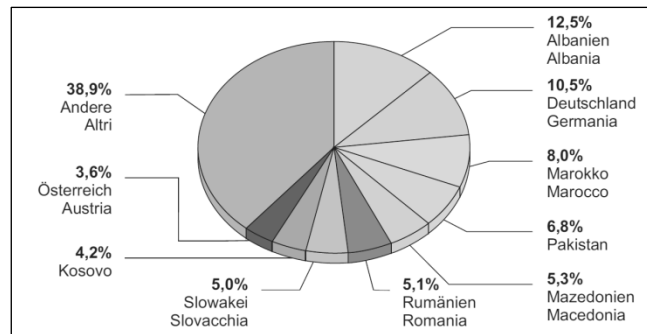


Abbildung 2: Ausländische Wohnbevölkerung nach Staatsbürgerschaft – 2011<sup>32</sup>

Dass Einwanderung in Südtirol kein temporäres Phänomen ist, zeigt sich auch an der steigenden Anzahl an Familienzusammenführungen, dem steigenden Anteil an Kindern mit Migrationshintergrund in Südtiroler Schulen und der Anzahl an Einbürgerungen: In den vergangenen 10 Jahren haben 1.700 Personen in Südtirol die italienische Staatsbürgerschaft erworben, davon allein 406 im Jahre 2009; 13,5% der am 31.12.2010 ansässigen Bevölkerung mit Migrationshintergrund (5.656 Personen) wurde in Italien geboren. Eine zweite Generation an Personen mit Migrationshintergrund wächst gerade heran.

Wie aus Tabelle 2 ersichtlich leben mehr als die Hälfte der Personen mit Migrationshintergrund in einer der sieben größeren Südtiroler Gemeinden (mit mehr als 10.000 Einwohnern).

Gemeinde	Bevölkerung	% an Migranten
Lana	11.343	8.4
Eppan a.d.Weinstr.	14.365	9.3
Bruneck	15.629	9.6
Leifers	17.394	9.9
Brixen	20.851	9.7
Meran	38.863	15.8
Bozen	104.841	13.7

Tabelle 2: Verteilung der Migranten in den 7 größten Gemeinden Südtirols<sup>33</sup>

32 Quelle: ASTAT-Info, Nr. 26/2011.

33 Quelle: ASTAT-Info, Nr. 41/2012; ASTAT, Demographisches Handbuch für Südtirol 2011.

Trotz dieser Konzentration auf die Hauptstadt sowie die anderen größeren Gemeinden nimmt die Zahl der Personen mit Migrationshintergrund auch in den kleineren Gemeinden zu. Im Jahre 2011<sup>34</sup> sind in allen Südtiroler Gemeinden, mit der Ausnahme von Laurein, Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft ansässig. In 57 der Gemeinden liegt der Anteil an Migranten über 5%. In 10 Südtiroler Gemeinden liegt der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund bei über 10%,<sup>35</sup> Franzensfeste und Salurn weisen einen Anteil von über 20% auf.

Betrachtet man das Verhältnis der Größe der Südtiroler Gemeinden mit der Verteilung der Migranten, kann man in Tabelle 3 erkennen, dass die Vielfalt innerhalb der Bevölkerung auch in kleinen Gemeinden an Bedeutung zugenommen hat.

Größe der Gemeinde	Anzahl der Gemeinden	Totale ausländische Bevölkerung	% der ausländischen Bevölkerung
> 10.000	7	28.087	63,3%
5.000-10.000	13	4.814	10,8%
2.000-5.000	48	8.629	19,5%
0-2.000	48	2.832	6,38%
Insgesamt	116	44.362	100%

Tabelle 3: Die ausländische Bevölkerung Südtirols nach Gemeindegröße<sup>36</sup>

#### *4. Teilnahme am politischen Leben in den Südtiroler Gemeinden*

Die Teilnahme am politischen Leben einer Gemeinschaft auf allen Regierungsebenen wird von der Europäischen Kommission als notwendig für ein Gelingen des Integrationsprozesses erachtet.<sup>37</sup> In diesem Artikel wird politische Partizipation als ein Aspekt des Integrationsprozesses ausge-

34 Stichtag 31.12.2011, siehe ASTAT-Info, Nr. 41/2012.

35 Dies sind folgende Gemeinden: Bozen (13,7%), Brenner (14,3%), Neumarkt (10,0%), Franzensfeste (22,8%), Margreid an der Weinstraße (12,2%), Meran (15,8), Waidbruck (12,9%), Mühlbach (11,9%), Salurn (10,4%), Pfatten (10,0%); ASTAT-Info, Nr. 41/2012.

36 Quelle: ASTAT-Info, Nr. 41/2012; ASTAT, Demographisches Handbuch für Südtirol 2011.

37 Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Eine gemeinsame Integrationsagenda - Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union, KOM/2005/0389.

wählt, um exemplarisch aufzuzeigen, wie Südtiroler Gemeinden in diesem Politikfeld tätig werden.

Primär wird diese Teilnahme durch das aktive und passive Wahlrecht vollzogen. Allerdings ist die Staatsbürgerschaft, deren Vergabe ausschließliche Kompetenz des Zentralstaates ist, eine der grundlegenden Voraussetzungen hierfür. Daraus ergibt sich ein sehr eingeschränkter, wenn auch für den Integrationsprozess wichtiger, Handlungsspielraum für Gemeinden: Neben der Organisation von Kursen zum besseren Verstehen des politischen Systems oder der Schaffung von Begegnungsmöglichkeiten zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen hat jede Gemeinde die Möglichkeit, Alternativen zum aktiven und passiven Wahlrecht in Form von beratenden Ausschüssen, Arbeitsgruppen usw. zu schaffen.

#### 4.1. Rechtliche Rahmenbedingungen

Grundsätzlich gilt für die Autonome Provinz Bozen wie auch für andere europäischen Staaten und Regionen das aktive und passive Wahlrecht nur für die eigenen Staatsbürger und für die ihnen gleichgestellten EU-Bürger.

Im Besonderen wird das Wahlrecht für die Autonome Provinz Bozen jedoch durch das Autonomiestatut geregelt und unterscheidet sich deshalb von dem der anderen italienischen Regionen und Provinzen. Um sich bei Landtagswahlen in die Wählerverzeichnisse der Gemeinden eintragen lassen zu können, müssen italienische Staatsbürger sowie EU-Bürger eine ununterbrochene vierjährige Ansässigkeit in der Region Trentino-Südtirol vorweisen.<sup>38</sup> Für Gemeinderatswahlen gilt diese Ansässigkeitsklausel jedoch nicht; so können EU-Bürger ab dem ersten Tag der Ansässigkeit vom aktiven und passiven Wahlrecht Gebrauch machen.

Drittstaatenangehörige sind hingegen, wie in vielen anderen europäischen Staaten auch, sowohl von dem aktiven als auch von dem passiven Wahlrecht auf allen Ebenen ausgeschlossen und können nur durch den Erwerb der Staatsbürgerschaft diesen Ausschluss aufheben. Dass eine Teilnahme am politischen Leben von Personen mit Migrationshintergrund gewünscht wäre, zeigt eine von der Europäischen Akademie durchgeführte Studie, bei der 66% der befragten Migranten angeben, dass sie »gerne

38 Autonomiestatut, Art. 25.4.



bei Gemeinde- oder Landtagswahlen wählen« würden, jedoch nur 20% der Befragten möchten auch gewählt werden können.<sup>39</sup>

#### 4.2. Alternative Formen der politische Teilnahme in Südtirol

Wie soeben erwähnt, haben sich aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen vier Klassen von Bürger in der Südtiroler Gesellschaft entwickelt: jene italienischen Staatsbürger, die auf allen drei Ebenen (Zentralstaat, auf der Ebene der Autonomen Provinz, auf Gemeindeebene) wählen dürfen; jene EU-Bürger, die eine vierjährige ununterbrochene Ansässigkeit in der Region Trentino-Südtirol nachweisen können und deshalb auch den italienischen Staatsbürgern gleichgestellt sind; jene EU-Bürger, die weniger als vier Jahre in der Region ansässig sind und deshalb auf zentralstaatlicher sowie Gemeindeebene den italienischen Staatsbürgern gleichgestellt sind (Art. 25 des Autonomiestatutes), aber von Wahlen auf der Ebene der Autonomen Provinz Bozen ausgeschlossen sind; und schlussendlich Drittstaatenangehörige, die auf allen drei Ebenen vom Wahlrecht dauerhaft ausgeschlossen sind.

Um dieser Ungleichbehandlung entgegenzuwirken und allen Bürgern eine, wenn auch nur eingeschränkte, Form der Teilnahme am politischen Leben zu ermöglichen, haben sich europaweit seit den 60er und 70er Jahren und in Italien ab dem Jahre 1986<sup>40</sup> die sogenannten »Consulte« oder beratenden Komitees gebildet. Dies wurde auch durch die in Straßburg am 5. Februar 1992 erlassene Konvention des Europarates über die »Teilnahme der Ausländer/-innen am öffentlichen Leben auf lokaler Ebene«, die von Italien ratifiziert und mit Gesetz Nr. 203 vom 8. März 1994 umgesetzt wurde, verstärkt angeregt.

In Südtirol waren es die Gemeinden Bozen und Meran, die 2003 jeweils den »Gemeindebeirat der in Bozen/Meran ansässigen Nicht-EU Bürger/-

39 Roberta Medda-Windischer/ Heidi Flarer/ Rainer Girardi/ Francesco Grandi (Hrsg.), *Standbild und Integrationsaussichten der ausländischen Bevölkerung Südtirols. Gesellschaftsleben, Sprache, Religion und Wertehaltung*, EURAC, Bozen, 2011, S. 55.

40 Die erste dergleichen gestaltete Initiative war die »Consulta per i problem del lavoratori nei paeise non comunitari e delle lore famiglie«; siehe auch Paolo Attanasio, *Gli organismi di rappresentanza degli stranieri in Italia*, in Caritas (Hrsg.), *Immigrati e partecipazione. Dalle consulte e dai consiglieri aggiunti al diritto di voto*, IDOS, Roma, 2005, S. 28 ff. In Italien wurde das erste beratende Komitee auf Stadtebene in Turin (1987) gegründet.

### *Integration und politische Teilnahme*

innen und staatenlosen Bürger/-innen« einrichteten<sup>41</sup>, um den Gemeinderat, den Gemeindevorstand, die Ratskommissionen und Stadtviertelräte sowie den Bürgermeister in Angelegenheiten die Migration betreffend zu beraten und eigene Vorschläge diesbezüglich vorzubringen.<sup>42</sup> Gleichzeitig legen die Gemeinden fest, dass zu den Aufgaben des Beirates auch die Organisation und Durchführung von Veranstaltungen zur Förderung der Integration und der Nicht-Diskriminierung, sowie die Weitergabe von Informationen an Nicht-EU-BürgerInnen über deren rechtliche Lage bezüglich Immigration und Integration, aber auch bezüglich Schulbildung, Gesundheit, Arbeitsmarkt sowie alle anderen für den Integrationsprozess relevanten Bereiche gehören. Um diesen Aufgaben gerecht zu werden, gliedert sich der Beirat in Bozen z.B. in folgende Arbeitsgruppen: Kommission für Chancengleichheit; Soziale Eingliederung und Vereine; Familie, Jugend und Freizeit; Handelsgewerbe, Wirtschaftstätigkeiten und Wohnbau; Bildung, Weiterbildung und Arbeit. Auch der Beirat in Meran kann sich in unterschiedliche Arbeitsgruppen aufteilen. Zu den Aufgaben beider Beiräte gehört auch die Organisation und Durchführung von Informationskampagnen und von Momenten des Austausches zwischen allen Bürger der Städte:

»Man wollte damit eine Anlaufstelle schaffen – einen offiziellen Ansprechpartner, der eine Verbindung zwischen den Bedürfnissen und Erwartungen der ausländischen Mitbürger und den Bedürfnissen und Erwartungen der Bürger im Allgemeinen sein soll.«<sup>43</sup>

Die Beiräte werden jeweils für vier bzw. fünf Jahre<sup>44</sup> von allen in der jeweiligen Stadt im Einwohner/innenregister eingetragenen volljährigen Personen gewählt, die entweder staatenlos oder im Besitz einer Staatsangehörigkeit eines Nicht-EU Staates sind, wobei in Meran eine rechtmäßige Aufenthaltsdauer von mindestens einem Jahr erforderlich ist, um das Wahlrecht in Anspruch zu nehmen. Dieselben Voraussetzungen müssen auch jene Kandidaten erfüllen, die sich zur Wahl stellen. War die Wahlbeteiligung bei den ersten Wahlen für die Ernennung des Beirates noch zu-

41 Der Beirat in Bozen wurde mit Gemeinderatsbeschluss Nr. 38 vom 08.05.2003, Prot. 18497 gegründet; jener in Meran mit Beschluss Nr. 9/GR vom 29.01.2003.

42 Satzung des Gemeindebeirates der in Bozen ansässigen Nicht-EU-Bürger und staatenlosen Bürger, Art. 2, sowie Satzung desselben Beirates in Meran, Art. 2.

43 Meraner Gemeindezeitung, Juni 2009, S.10, <http://www.gemeinde.meran.bz.it/de/aktuelles/publikationen.asp> (17.09.2013).

44 Der Beirat in Meran hat eine Amtszeit von vier Jahren, jener in Bozen von fünf Jahren.

friedenstellend, so sank diese bei der zweiten Wahl von 43,8% auf 25,8% in Bozen und von 27,6% auf 22% in Meran.<sup>45</sup>

Dies deutet auf eine Unzufriedenheit bei den Wahlberechtigten hin, die in den Beiräten ein sehr schwaches Gremium sehen, das wenig Einfluss auf die Politiken in der Stadt nehmen kann. Dies wird einerseits dadurch vermittelt, dass der Beirat in beiden Städten eine nur beratende Funktion einnimmt, d.h. dass die Beschlüsse, die der Beirat fasst, nicht bindend sind.<sup>46</sup> Andererseits ist auch das erschwerte Verfahren zur Teilnahme an den Sitzungen des Gemeinde- bzw. Stadtrates ein Grund dafür: In Meran hat der Beiratsvorsitzende das Recht, »an den Sitzungen teilzunehmen und sich zu Wort zu melden, allerdings ohne Stimmrecht«, wenn er/sie von der Gemeindeverwaltung eingeladen wird, an jenen Sitzungen teilzunehmen, die sich mit Themen den Integrationsprozess betreffend beschäftigen.<sup>47</sup> In Bozen hingegen wird der Beiratsvorsitzende zwar über jede Einberufung der Ratskommissionen, sowie des Gemeinde- und der Stadtviertelräte informiert, er muss aber

»mit einem begründeten Gesuch bezüglich eines Punktes oder mehrerer Punkte der Tagesordnung [...] einen schriftlichen Antrag für die Teilnahme stellen, jedoch nur um sich in die Diskussion einzuschalten und ohne Stimmrecht«;<sup>48</sup>

wobei der Vorsitzende des betreffenden Gremiums über das Gesuch entscheidet. Beide Beiräte können auch schriftlich Treffen mit dem Bürgermeister, den Stadtratsmitgliedern, Ratskommissionen und Stadtviertelräten beantragen<sup>49</sup> und beide Beiräte müssen einmal jährlich im Gemeinderat über die Tätigkeiten berichten.

Der erschwerte Austausch zwischen dem Beirat und den Organen der Gemeinde hat immer wieder zu Unstimmigkeiten zwischen den Vertretern der Beiräte und den Vertretern der einzelnen Organe geführt, wobei von den Beiräten selbst vor allem ihre schwache Stellung hervorgehoben wird.<sup>50</sup> Attanasio argumentiert, dass diese Unstimmigkeiten vor allem daraus resultieren, dass die Gemeinden die Einrichtung der Beiräte als End-

45 ASTAT-Info, Nr. 20/2004 (nicht online verfügbar) und Nr. 35/2009, [http://www.provinz.bz.it/astat/de/bevoelkerung/487.asp?Auslaender\\_action=4&Auslaender\\_article\\_id=127184](http://www.provinz.bz.it/astat/de/bevoelkerung/487.asp?Auslaender_action=4&Auslaender_article_id=127184) (17.09.2013).

46 Satzung des Beirates in Meran, Art. 9.

47 Satzung Meran, Art. 2.

48 Satzung Bozen, Art. 2.

49 Satzung Bozen und Meran, jeweils Art. 2.

50 Siehe z.B. die Reaktion der Grünen Gemeinderäte Peter Enz und Marco Dalbosco, <http://meranmerano.wordpress.com/2013/03/02/mehrheit-schwacht-auslanderbeirat/> (17.09.2013).

punkt, die Beiräte sich selbst jedoch erst als Startpunkt zur erweiterten Teilnahme am öffentlichen und politischen Leben sehen.<sup>51</sup>

Die Gemeinden Brixen und Salurn schlugen einen anderen Weg ein, um Migranten eine alternative Form der Teilnahme am Gemeindeleben zu ermöglichen. In beiden Gemeinden wurden Arbeitsgruppen zum Thema Integration ins Leben gerufen, die sich sowohl aus Personen mit Migrationshintergrund wie auch aus Vertretern der Öffentlichkeit (politische Parteien, Vereine, Gewerkschaften usw.) zusammensetzen.<sup>52</sup> Im Gegensatz zu den Beiräten in Bozen und Meran, die nur jenen Personen mit einer Staatsbürgerschaft aus einem Nicht-EU Staat offen stehen, sind in den Arbeitsgruppen in Salurn und Brixen neben Drittstaatenangehörigen auch EU-Bürger mit italienischer Staatsbürgerschaft vertreten. Die Arbeitsgruppe in Brixen steht weiters allen Interessierten offen und die Aufnahme von neuen Mitgliedern, die sich in diesem Bereich einbringen möchten, ist jederzeit möglich,

»um möglichst viele BürgerInnen der Stadt in den Integrationsprozess einzubinden, und um das Zusammenleben zu fördern«,

wie die Vorsitzende der Arbeitsgruppe betont.<sup>53</sup> Diese Arbeitsgruppe trifft sich monatlich, um über Fortschritte und Probleme des Zusammenlebens zwischen den verschiedenen in der Gemeinde ansässigen Gruppen zu diskutieren und berichtet einmal jährlich dem Gemeinderat über die Tätigkeiten.

Obwohl auch diese Arbeitsgruppe keinen direkten Einfluss auf die Gemeindepolitik hat und

»dem Stadtrat und dem Bürgermeister bei der Integrationsarbeit in der Gemeinde Brixen beratend und mitgestaltend zur Seite stehen soll«,<sup>54</sup>

so wird sie in Brixen doch von jener Stadträtin geleitet, der auch die Kompetenzen im Bereich Integration zugewiesen wurden. Die Gemeinde Brixen hat somit auch südtirolweit seit 2010 die einzige Stadträtin, deren Mandat explizit auch den Integrationsprozess miteinschließt, wobei dieses Mandat jedoch an kein Budget gebunden ist, was die Arbeit der Stadträtin erheblich erschwert.<sup>55</sup> Allerdings können durch die Verknüpfung von Ar-

51 Paolo Attanasio/ Günther Pallaver, Integrarsi partecipando: le Consulte stranieri di Bolzano e Merano, in Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft (Hrsg.) *Politika 2010*, Edition Raetia, Bozen, 2010, S. 214 ff.

52 Siehe den Beschluss des Stadtrates der Gemeinde Brixen vom 20.10.2010.

53 Interview mit der Stadträtin für Integration, Frau Dr. Elda Letrati am 27.08.2013.

54 Beschluss des Stadtrates der Gemeinde Brixen vom 20.10.2010.

55 Interview mit der Stadträtin für Integration, Frau Dr. Elda Letrari am 27.08.2013.

beitsgruppe und Stadträtin die Ergebnisse und Diskussionen der Arbeitsgruppe direkt in den Stadtrat gebracht werden. Gleichzeitig hängt es jedoch damit auch von dem persönlichen Engagement und der Motivation des zuständigen Stadtrates ab, ob das in der Arbeitsgruppe Diskutierte auch weiter verfolgt wird.

Neben diesen alternativen Formen der Teilnahme am politischen Leben auf Gemeindeebenen hat am 05.07.2013, wie im Landeseinwanderungsgesetz vorgesehen, auch jener Beirat seine Arbeit aufgenommen, der sowohl EU-Bürger als auch Nicht-EU Bürger eine Form der Beteiligung am politischen Leben auf der Ebene der Autonomen Provinz Bozen erlaubt: Der erste Landeseinwanderungsbeirat setzt sich aus 18 ernannten Mitgliedern zusammen (acht Vertreter der Einwanderer, vier Vertreter der Autonomen Provinz Bozen, ein Vertreter der Gewerkschaften, ein Vertreter des Wirtschaftsringes, zwei Vertreter der Gemeinden und eine Vertretung der ehrenamtlichen Organisationen) und hat neben der beratenden Funktion der Landesregierung (auf deren Antrag) im Bereich Migration und Integration, die Aufgabe

»der Landesregierung Vorschläge zur Anpassung der Landesgesetzgebung an neue Erfordernisse im Bereich der Einwanderung [zu] unterbreiten und Vorschläge zum Mehrjahresprogramm [zu] erarbeiten«.<sup>56</sup>

Der Beirat, dessen Mitglieder von der Landesregierung ernannt werden<sup>57</sup> und der von der Landeskoordinierungsstelle für Einwanderung verwaltet wird, arbeitet derzeit an der Ausarbeitung einer Satzung und der Festlegung der Arbeitsmodalitäten.

## *5. Schlussbemerkungen*

Ziel dieses Beitrages ist es, die Rolle der Südtiroler Gemeinden im Politikfeld Integration zu beleuchten, wobei erstens aufgezeigt wurde, dass den Gemeinden aufgrund der italienischen Verfassung und insbesondere aufgrund des Autonomiestatuts ein breiter Handlungsspielraum zur Verfügung steht, um in diesem Bereich aktiv zu werden. Andererseits zeigen die Ausführungen aber auch, dass sich die Gemeinden nur zögerlich an dieses

56 Helmuth Sinn, Direktor der Landesabteilung Arbeit, innerhalb der auch die »Koordinierungsstelle für Einwanderung« angesiedelt ist. Pressemitteilung vom 08.07.2013, siehe [http://www.provinz.bz.it/lpa/285.asp?aktuelles\\_action=4&aktuelles\\_article\\_id=430460](http://www.provinz.bz.it/lpa/285.asp?aktuelles_action=4&aktuelles_article_id=430460) (17.09.2013).

57 Landeseinwanderungsgesetz, Art. 6.

### *Integration und politische Teilnahme*

Politikfeld wagen: Exemplarisch wurde am Aspekt der politischen Partizipation aufgezeigt, dass von 116 Gemeinden derzeit nur vier Gemeinden tätig sind und eine alternative Möglichkeit der Teilnahme am politischen Leben für Personen mit Migrationshintergrund anbieten.

Auch haben diese Ausführungen gezeigt, dass beratende Ausschüsse und Beiräte einerseits nicht das Wahlrecht ersetzen können und andererseits sowohl von den Personen mit Migrationshintergrund wie auch von der Gemeindeverwaltung als eine sehr schwache Form der Teilnahme am politischen Leben betrachtet werden. Diese alternativen Formen bieten deshalb nur eine anfängliche Überbrückung im Integrationsprozess, könnten jedoch davon profitieren, wenn alle Beteiligten in ihnen nicht das Ende des Integrationsprozesses, sondern einen Anfang desselben sähen.