

Bericht für den Südtiroler Landtag über den aktuellen Stand der **Reform des Autonomiestatuts (ASt) für die Region Trentino Südtirol**

Bozen, am 19.03.2024

A) DIE AUSGANGSLAGE

Die Notwendigkeit der Reform ist – vor allem aufgrund der restriktiven Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes – wegen der **erfolgten Einschränkungen bezüglich des Inhalts und des Umfangs der autonomen Gesetzgebungsbefugnisse** gegeben.

An dieser Stelle ist es wichtig darauf hinzuweisen, dass die spezifischen **Regelungen des Minderheitenschutzes** (Sprachgebrauch, Proporz, Schule usw.) von der staatlichen Gesetzgebung und vom Verfassungsgerichtshof **weder eingeschränkt noch in Frage gestellt** wurden; punktuelle Änderungen waren notwendig, um unionsrechtliche Verpflichtungen zu erfüllen. Die **Finanzregelung** konnte – nach den einseitigen Eingriffen seitens der Regierungen Berlusconi und Monti – mittlerweile erfolgreich **wiederhergestellt** sowie **auch völkerrechtlich abgesichert** werden, und zwar durch entsprechende Notenwechsel zwischen den italienischen und österreichischen Regierungschefs (2014, 2021 und 2024).

Die Notwendigkeit zur „Wiederherstellung der Standards, die 1992 zur Streitbeendigungserklärung vor den Vereinten Nationen geführt haben“, von der Ministerpräsidentin Giorgia Meloni in ihrer programmatischen Regierungserklärung gesprochen hat, bezieht sich also auf den Umfang und die Spielräume der Gesetzgebungsbefugnisse, die im Autonomiestatut dem Land und der Region zuerkannt werden.

1) Wichtigste bereits vor der Verfassungsreform 2001 vorhandene Problemstellung:

Art. 8 (in Verbindung mit Art. 4) ASt definiert die primäre Gesetzgebungsbefugnis samt Schranken wie folgt: Die Provinzen sind befugt, *in Übereinstimmung mit der Verfassung und den Grundsätzen der Rechtsordnung der Republik, unter Achtung der internationalen Verpflichtungen und der nationalen Interessen* – in welchen jenes des Schutzes der örtlichen sprachlichen Minderheiten inbegriffen ist – *sowie der grundlegenden Bestimmungen der wirtschaftlich-sozialen Reformen der Republik Gesetzesbestimmungen auf folgenden Sachgebieten zu erlassen...*

Der Verfassungsgerichtshof hat vor allem die Schranken der „Grundsätze der Rechtsordnung der Republik“ und „grundlegenden Bestimmungen der wirtschaftlich-sozialen Reformen der Republik“

ab Beginn der 1990er Jahre in vielen Urteilen extensiv ausgelegt und somit den Umfang sowie die Spielräume der im Autonomiestatut zuerkannten Gesetzgebungsbefugnisse des Landes eingeschränkt. So sind – beispielsweise im Jagdwesen – auch Detailregelungen zu „grundlegenden Bestimmungen ...“ erklärt worden. Dieser Ansatz hat sich in der jüngeren Rechtsprechung sogar noch gehäuft.

2) Verfassungsreform 2001

Die Ausrichtung der Reform war mit der Abschaffung des Sichtvermerks des Regierungskommissars für Landes- und Regionalgesetze, der Umkehrung der Generalklausel (Residualprinzip) in Art. 117 Absatz 4 Verf. und der Möglichkeit der Übertragung weiterer Zuständigkeiten an die Regionen mit Normalstatut in Art. 116 Absatz 3 Verf. grundsätzlich föderalistisch.

Wichtigste Neuerungen spezifisch für Südtirol bzw. für die Regionen mit Sonderstatut sind:

- a) Wegfall der Präventivkontrolle (Sichtvermerk des Regierungskommissars – Bestimmung in Art. 55 ASt noch nicht angepasst), womit Landesgesetze auch bei Einwänden der Regierung sofort in Kraft treten können und nicht – wie vor 2001 – nach einer Entscheidung des Verfassungsgerichts zugunsten der Provinz Bozen.
- b) die beiden Länder bilden die Region (neu auch die Bezeichnung „Trentino Alto Adige/Südtirol“) – dementsprechend bilden die beiden Landtage den Regionalrat (Art. 116 Verf.) und es finden nicht mehr – wie vorher – Wahlen zum Regionalrat statt, sondern nur mehr für die Landtage.
- c) Besserstellungsklausel Art. 10 Verfassungsgesetz Nr. 3/2001: „Bis zur Anpassung der jeweiligen Statuten finden die Bestimmungen dieses Verfassungsgesetzes auch in den Regionen mit Sonderstatut und in den Autonomen Provinzen Bozen und Trient Anwendung, und zwar für die Teile, in denen Formen der Autonomie vorgesehen sind, welche über die bereits zuerkannten hinausgehen.“

Die **Auswirkungen der Verfassungsreform** durch das Verfassungsgesetz Nr. 3/2001 sind unterschiedlich ausgefallen (vgl. Obwexer/Happacher: Rechtsgutachten – Entwicklungen und Veränderungen der Südtiroler Autonomie seit der Streitbeilegungserklärung 1992):

Einerseits sind in manchen Sachbereichen primäre Kompetenzen der Autonomen Provinz zu residualen Gesetzgebungskompetenzen geworden, die weniger Schranken unterliegen („Grundsätze der Rechtsordnung der Republik“ und „grundlegenden Bestimmungen der wirtschaftlich-sozialen Reformen der Republik“ sind in Art. 117, Absatz 1 der Verfassung nicht als Grenze genannt, da für die Gesetzgebung der Regionen prinzipiell dieselben Grenzen gelten wie für den Staat).

Andererseits besetzen die ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnisse des Staates umfassende Aspekte der autonomen Sachbereiche und schränken dadurch deren Anwendungsbereich ein. Hinzu kommt, dass durch die Neuordnung der Kompetenzverteilungskriterien einzelne Sicherungsmechanismen, die 1992 die Beziehungen zwischen und die Wirkungen von staatlichen und autonomen Normen determiniert hatten, entweder hinfällig geworden (Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis) oder in ihrem Anwendungsbereich nicht mehr eindeutig definiert sind.

Eindeutig konsolidiert wurden die Befugnisse der Autonomen Provinz in Bezug auf die internationale und die europäische Komponente als Aspekt der autonomen Gesetzgebung und Verwaltung (Art. 117, Absatz 3 und Absatz 5 Verf.). Die einschlägige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes wurde auf Verfassungsebene kodifiziert und führte in der Folge durch die entsprechende staatliche Ausführungsgesetzgebung auch zu einer Erweiterung der Rolle der Autonomen Provinz bei ihrer Beteiligung am Rechtsetzungsverfahren auf Unionsebene. Sowohl bei der Ausübung der Außenbefugnisse als auch bei der Beteiligung an der Entstehung von Unionsrecht und bei der Umsetzung und Anwendung von Unionsrecht oder Völkerrecht bleibt ausschlaggebend, in welchen Materien die Autonome Provinz über Zuständigkeiten verfügt.

Eine institutionelle Stärkung der Autonomie erfolgte auch durch die Abschaffung der staatlichen Präventivkontrolle (Sichtvermerk) gegenüber Landesgesetzen.

Die Einschränkungen resultieren in erster Linie aus den vom **Verfassungsgerichtshof** in vielen Urteilen postulierten **transversalen staatlichen Kompetenzen** (Querschnittskompetenzen) im Bereich des **Schutzes des Wettbewerbs**, der **Zivilrechtsordnung**, der **Festsetzung der wesentlichen Leistungen im Rahmen der bürgerlichen und sozialen Rechte**, die auf dem gesamten Staatsgebiet garantiert werden müssen, **des Schutzes der Umwelt und des Ökosystems** (war in der Verfassung von 1948 und im Autonomiestatut von 1972 weder dem Staat noch den nachgeordneten Gebietskörperschaften zugeordnet) sowie der öffentlichen Ordnung und Sicherheit. Die damit verbundene Beschränkung der Autonomie kann beispielhaft anhand nachstehender Kompetenzen dargestellt werden:

- Im Bereich **Ämterordnung und Personal** (Art. 8 Nr. 1 ASt) steht die Regelung, nach der 2001 erfolgten Privatisierung der Dienstverhältnisse aufgrund der staatlichen Kompetenz für Zivilrecht gemäß Art. 117 Abs. 2 Buchst. l) Verf. nunmehr beinahe zur Gänze dem Staat zu. Hinzu kommen die Einschränkungen durch die grundlegenden Prinzipien zur Koordinierung der öffentlichen Finanzen.
- Des Weiteren gelten die **Verwaltungsverfahren** als Leistung, für die i.S.v. Art. 117 Abs. 2 Buchst. m) Verf. ein einheitlicher Mindeststandard festzulegen ist.
- Zudem ist der Handlungsspielraum zur Regelung des **Vergaberechts** („öffentliche Arbeiten“ Art. 8 Nr. 17 ASt) durch die ausschließlichen Kompetenzen des Staates im Bereich Zivilrecht gemäß Art. 117 Abs. 2 Buchst. l) Verf. und Schutz des Wettbewerbs gemäß Art. 117 Abs. 2 Buchst. e) Verf. umfassend beschränkt worden. Die an sich primäre

Kompetenz gemäß Art. 8 Nr. 1 ASt (siehe auch Art 16 Durchführungsbestimmung Nr. 268/1992 zur Regelung im Bereich der Verträge), die bis 2001 vollumfänglich ausgeübt worden war, ist heute auf die Regelung von Organisationsfragen der Verwaltung reduziert und stellt sich somit nur mehr als eingeschränkte organisatorische Autonomie dar.

- Eine weitere durch die Rechtsprechung nach der Reform von 2001 stark beschnittene Kompetenz ist die **Raumordnung** (Art. 8 Nr. 5 ASt), die durch die als vorrangig betrachteten staatlichen Zuständigkeiten in den Bereichen Schutz des Wettbewerbs, Zivil- und Strafgesetzgebung und Umweltschutz limitiert wird.
- Auch der Bereich des **Zivilschutzes** (Art. 8 Nr. 13 ASt) ist von der staatlichen Kompetenz im Bereich des Umweltschutzes betroffen, ebenso die Kompetenz im Bereich Bergbau, einschließlich Thermalgewässer (Art. 8 Nr. 14 ASt), wobei letztere Kompetenz auch durch die ausschließliche staatliche Zuständigkeit im Bereich des „Schutz des Wettbewerbs“ eingeschränkt wird.
- Der Bereich der **Jagd** (Art. 8 Nr. 15 ASt) wird durch die transversale staatliche Zuständigkeit im Umweltschutz inhaltlich eingeschränkt.
- Dasselbe gilt für die Zuständigkeit im Bereich **Pflanzen- und Tierschutzparke** (Art. 8 Nr. 16 ASt).
- Der Bereich der **öffentlichen Dienste** (Art. 8 Nr. 19 ASt) unterliegt den Vorgaben gemäß Art. 117 Abs. 2 Buchst. e) Verf., wobei auch das Unionsrecht vieles vorgibt.
- Die Interpretation der Zuständigkeiten im Bereich der **Ortspolizei** in Stadt und Land (Art. 9 Nr. 1 ASt) und von Art. 20 ASt zieht den Anwendungsbereich sehr eng und schließt nunmehr angesichts der ausschließlichen staatlichen Zuständigkeit im Bereich der öffentlichen Ordnung und Sicherheit alle Aspekte aus, die mit der Verbrechensvorbeugung oder der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung in Zusammenhang stehen.
- Die verfassungsgerichtliche Auslegung konkurrierender („sekundärer“) Kompetenzen wie jene betreffend **„Berufsordnungen“**, welche dem Staat die Festlegung der Berufsbilder, der fachlichen Qualifikationen sowie der Berufe vorbehält.
- Der **Umweltschutz** (im engeren Sinne) ist gesondert zu betrachten, da er nicht als Sachgebiet im Autonomiestatut genannt ist, die Autonome Provinz jedoch auf der Grundlage der Zuständigkeit im Gesundheitswesen gemäß Art. 9 Nr. 10 ASt sowie einer Reihe weiterer primärer Befugnisse (z.B. Raumordnung, Landschaftsschutz) den Bereich umfassend geregelt hat. Mit dem Verfassungsgesetz Nr. 3/2001 änderte sich die Rechtslage, da der Staat gemäß Art. 117 Abs. 2 Buchst. s) Verf. über ausschließliche Kompetenz im Bereich Umwelt verfügt, die in der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes zu einer sehr engen Auslegung bestehender Landeszuständigkeiten geführt hat und von staatlicher Seite

unter bloß eingeschränkter Einbeziehung des Landes ausgeübt wird. Darin liegt eine eindeutige Einschränkung der im Jahr 1992 bestehenden Zuständigkeiten der Autonomen Provinz. Zu berücksichtigen ist dabei allerdings, dass auch der Umweltschutz weitgehend unionsrechtlich determiniert ist und die diesbezüglichen Regelungen eine Schranke für die Landeskompetenzen darstellen.

Da die schleichende Einschränkung des Gesetzgebungsspielraums – unbeschadet der unionsrechtlichen Vorgaben, die stets zu beachten sind – durch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unmittelbar nach Inkrafttreten des neuen Titels V der Verfassung begann und sich zunehmend konsolidierte, wurden „Gegenmaßnahmen“ in Form spezifischer **Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut** ergriffen, welche die Zuständigkeit Südtirols in den betreffenden Gesetzgebungsbereichen bekräftigen bzw. extensiv interpretieren. Dies führte jedoch nicht immer zu befriedigenden Ergebnissen:

Dies wird – als Beispiel – durch das Urteil des Verfassungsgerichtshofes Nr. 79/2023 (hinsichtlich Durchführungsbestimmung zum Autonomiestatut Legislativdekret Nr. 162 vom 7 September 2017 im Bereich Vergabewesen) belegt, mit dem die Durchführungsbestimmung, welche die Zuständigkeit für die Vergabe und Durchführung öffentlicher Arbeiten, Lieferungen und Dienstleistungen dem Land zuwies, so uminterpretiert wurde, dass sie keine Wirkung mehr entfalten kann:

(...)

„...L’art. 8, numero 17), dello statuto speciale assegna alla Provincia autonoma di Bolzano, entro i limiti indicati dall’art. 4 del medesimo statuto, la competenza legislativa primaria nella materia «lavori pubblici di interesse provinciale».

L’esercizio di tale competenza deve, pertanto, svolgersi «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto [...] delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali» (art. 4).

In attuazione poi dello statuto speciale, l’art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 162 del 2017 ha, altresì, stabilito che «[l]e province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con legge provinciale, nel rispetto della normativa dell’Unione europea e delle norme legislative fondamentali di riforma economico-sociale, ivi comprese quelle che stabiliscono i livelli minimi di regolazione richiesti dal diritto dell’Unione europea in materia di appalti e concessioni, le procedure di aggiudicazione e i contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione, relativi a lavori, servizi e forniture ai sensi dell’articolo 8, comma 1, numeri 1) e 17) del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, attenendosi al predetto principio di cui all’articolo 32, comma 1, lettera c), della legge 24 dicembre 2012, n. 234».

Questa Corte, nel valutare l’esercizio da parte di regioni a statuto speciale e di province autonome di competenze legislative primarie in materia di lavori pubblici, ha ascritto ai principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica anche profili basilari del diritto dei contratti «relativi, soprattutto, alle fasi di conclusione ed esecuzione del[l]’appalto, che devono essere uniformi su tutto il territorio nazionale, in ragione dell’esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza [...]» (sentenza n. 114 del 2011)» (sentenza n. 74 del 2012; in senso analogo, sentenze n. 269 del 2014, n. 187 del 2013 e n. 221 del 2010). Occorre, infatti, «garantire l’uniformità nel territorio nazionale delle

regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale» e alle province autonome (così puntualizza la sentenza n. 189 del 2007; nello stesso senso sentenze n. 23 del 2022 e n. 43 del 2011).

Inoltre, sempre relativamente alle fasi di conclusione e di esecuzione del contratto pubblico d'appalto, questa Corte ha rilevato la possibile presenza di istituti, che «rispondono ad interessi unitari e che – implicando valutazioni [...] che non tollerano discipline differenziate nel territorio dello Stato – possono ritenersi espressione del limite rappresentato dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali» (sentenza n. 221 del 2010).

Ebbene, a fronte dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 162 del 2017 – disposizione attuativa dello statuto speciale che, come sopra anticipato, assegna alle Province autonome di Trento e di Bolzano la disciplina dei contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione –, occorre sottolineare, da un lato, che tale previsione richiama testualmente il necessario rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali (sentenza n. 23 del 2022) e, da un altro lato, che la medesima disposizione si colloca nel solco dell'armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica (art. 4 dello statuto speciale), compresi quelli attinenti ad aspetti basilari della disciplina contrattuale, che richiamano esigenze «di uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale», in conformità con «il principio costituzionale di eguaglianza» (sentenza n. 23 del 2022, che cita sul punto la sentenza n. 43 del 2011).“

(.....)

Übersetzter Urteilstext: "...Art. 8 Abs. 17 des Sonderstatuts weist der Autonomen Provinz Bozen innerhalb der in Art. 4 desselben Statuts angegebenen Grenzen die primäre Gesetzgebungskompetenz im Bereich der 'öffentlichen Arbeiten von Landesinteresse' zu.

Die Ausübung dieser Zuständigkeit muss demnach "[i]m Einklang mit der Verfassung und den Grundsätzen der Rechtsordnung der Republik und unter Beachtung [...] der grundlegenden Normen der wirtschaftlich sozialen Reformen " erfolgen (Art. 4).

In Umsetzung des Sonderstatuts wurde dann in Artikel 1 Absatz 1 des Gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 162 von 2017 auch festgelegt, dass "die autonomen Provinzen Trient und Bozen, unter Beachtung der Rechtsvorschriften der Europäischen Union und der grundlegenden Normen der wirtschaftlich sozialen Reformen, einschließlich jener, welche die vom Europäischen Unionsrecht geforderten Mindestregelungen für Verträge und Konzessionen festlegen, die Verfahren für die Vergabe und die öffentlichen Aufträge, einschließlich der Phase ihrer Ausführung, in Bezug auf Bau-, Dienstleistungs- und Lieferaufträge im Sinne von Art. 8 Abs. 1 Ziffern 1) und 17) des Dekrets des Präsidenten der Republik Nr. 670 vom 31. August 1972 unter Beachtung des vorgenannten Grundsatzes des Artikels 32 Absatz 1 Buchstabe c des Gesetzes Nr. 234 vom 24. Dezember 2012 durch Landesgesetz [regeln]". Dieser Gerichtshof hat hinsichtlich der Ausübung der primären Gesetzgebungsbefugnisse im Bereich der öffentlichen Arbeiten durch die Regionen mit Sonderstatut und die autonomen Provinzen auch grundlegende Aspekte des Vertragsrechts den Grundsätzen der Rechtsordnung der Republik zugeschrieben, 'die sich vor allem auf die Phasen des Abschlusses und der Ausführung des Vertrags beziehen, die im gesamten Staatsgebiet einheitlich sein müssen, weil die Einhaltung des Gleichheitsgrundsatzes sichergestellt werden muss [...]' (Urteil Nr. 114 von 2011)" (Urteil Nr. 74 von 2012; in ähnlichem Sinne auch die Urteile Nr. 269 von 2014, Nr. 187 von 2013 und Nr. 221 von 2010). "Die Einheitlichkeit der Grundsätze der Rechtsordnung der Republik, die die Beziehungen zwischen Privaten regeln und als solche auch den Regionen mit Sonderstatut und den autonomen Provinzen auferlegt werden, muss

nämlich auf dem gesamten Staatsgebiet gewährleistet werden" (wie im Urteil Nr. 189 von 2007 festgehalten; im gleichen Sinne die Urteile Nr. 23 von 2022 und Nr. 43 von 2011).

Darüber hinaus hat der Gerichtshof, wiederum in Bezug auf die Phasen des Abschlusses und der Ausführung des öffentlichen Auftrags, das mögliche Vorhandensein von Rechtsinstituten festgestellt, die "einheitlichen Interessen entsprechen und die – da sie Bewertungen implizieren, die keine differenzierten Auslegungen im Staatsgebiet zulassen - als Ausdruck der Beschränkung durch die grundlegenden Normen der wirtschaftlich sozialen Reformen angesehen werden können" (Urteil Nr. 221 von 2010).

Angesichts der Bestimmung von Art. 1 Abs. 1 des Gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 162 von 2017 -

Durchführungsbestimmung zum Sonderstatut, welche, wie oben vorweggenommen, den Autonomen Provinzen Trient und Bozen die Regelung der öffentlichen Aufträge, einschließlich der Phase ihrer Ausführung, zuweist - ist einerseits hervorzuheben, dass diese Bestimmung wörtlich auf die notwendige Einhaltung der grundlegenden Normen der wirtschaftlich sozialen Reformen hinweist (Urteil Nr. 23 von 2022) und zum anderen, dass diese Bestimmung mit der Verfassung und den Grundsätzen der Rechtsordnung der Republik (Artikel 4 des Sonderstatuts) im Einklang steht, einschließlich derjenigen, die sich auf die grundlegenden Aspekte der Vertragsdisziplin beziehen, die eine "einheitliche Behandlung im gesamten Staatsgebiet" gemäß dem "verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz" fordern (Urteil Nr. 23 von 2022, das sich in diesem Punkt auf das Urteil Nr. 43 von 2011 beruft)".

(...)

B) DER REFORMVORSCHLAG

Nachfolgend wird der das Autonomiestatut für Trentino-Südtirol betreffende Art. 4 des Verfassungsgeszentwurfs, welcher Ministerpräsidentin Giorgia Meloni im Rahmen des Festivals der Regionen am 3. Oktober 2023 formell überreicht wurde, wiedergegeben (*kursiv*) und erläutert.

1. Al testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 4, primo comma, sono apportate le seguenti modificazioni:

1) all'alinea, le parole: «In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali - tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali - nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica,» sono sostituite dalle seguenti: «In armonia con la Costituzione nonché nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali, tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali,»;

Übersetzter Text

1. Der vereinheitlichte Text der Verfassungsgesetze, die das Sonderstatut für Trentino-Südtirol betreffen, genehmigt mit Dekret des Präsidenten der Republik vom 31. August 1972, Nr. 670, in geltender Fassung, wird folgendermaßen geändert:

a) Artikel 4 Absatz 1 wird folgendermaßen geändert:

1) im Absatz 1 werden die Wörter „in Übereinstimmung mit der Verfassung und den Grundsätzen der Rechtsordnung der Republik, unter Achtung der internationalen Verpflichtungen und der nationalen Interessen – in welchen jenes des Schutzes der örtlichen sprachlichen Minderheiten inbegriffen ist - sowie der grundlegenden Bestimmungen der wirtschaftlich-sozialen Reformen der Republik“ durch folgende Wörter ersetzt: „in Übereinstimmung mit der Verfassung und unter Beachtung der aus der Rechtsordnung der Europäischen Union erwachsenden Verpflichtungen sowie der internationalen Verpflichtungen, zu denen auch der Schutz der örtlichen Sprachminderheiten gehört,“;

Damit werden die Grenzen für die primären Gesetzgebungsbefugnisse „Grundsätze der Rechtsordnung der Republik“ und „grundlegende Rechtsnormen der wirtschaftlich sozialen Reformen“, die in vielen Urteilen des Verfassungsgerichtshofes als Begründung für eine einschränkende Interpretation des Gesetzgebungsspielraums des Landes (bzw. der Region) herangezogen wurden, gestrichen und an die geringeren Schranken angepasst, die für Regionen mit Normalstatut gelten.

Der Schutz der örtlichen sprachlichen Minderheiten wird folglich als eine aus der Unionsrechtsordnung und aus den internationalen Verpflichtungen erwachsende „Einschränkung“ (und somit als eine bei der Gesetzgebung zu berücksichtigende Pflicht) definiert. Diese „Einschränkung“ ist zwar an den Landesgesetzgeber adressiert, damit dieser sie aber beachten kann, muss der Staat einen entsprechenden Spielraum belassen.

2) al numero 1, le parole: «1) ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto» sono sostituite dalle seguenti: «1) ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto, compreso il rapporto di lavoro e la relativa contrattazione collettiva regionale»;

b) all'articolo 8, primo comma, sono apportate le seguenti modificazioni:

1) al numero 1, le parole: «1) ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» sono sostituite dalle seguenti: «1) ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto, compreso il rapporto di lavoro e la relativa contrattazione collettiva provinciale»;

Übersetzter Text

2) in Ziffer 1 werden die Wörter „Ordnung der Regionalämter und des zugeordneten Personals“ durch folgende Wörter ersetzt: „Ordnung der Regionalämter und des zugeordneten Personals, einschließlich Arbeitsverhältnis und entsprechende Kollektivvertragsverhandlungen auf regionaler Ebene“;

b) Artikel 8 Absatz 1 wird folgendermaßen geändert:

1) in Ziffer 1 werden die Wörter „Ordnung der Landesämter und des zugeordneten Personals“ durch folgende Wörter ersetzt: „Ordnung der Landesämter und des zugeordneten Personals, einschließlich Arbeitsverhältnis und entsprechende Kollektivvertragsverhandlungen auf provinzieller Ebene“;

Aufgrund von Urteilen des Verfassungsgerichtshofs im Zuständigkeitsbereich Ämterordnung und Personal, welche die Zuständigkeit des Landes (bzw. der Region) insbesondere mit Verweis auf die privatrechtliche Natur des Arbeitsvertrages einschränken bzw. in Frage stellen, ist es notwendig den Umfang dieser Zuständigkeit im Autonomiestatut selbst (also mit einer verfassungsgesetzlichen Norm) explizit und detailliert auszuführen. Wie der Fall Vergaberecht zeigt, werden Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut vom Verfassungsgerichtshof nämlich uminterpretiert und sind nicht geeignet, Gesetzgebungskompetenzen wieder herzustellen.

2) al numero 5, le parole: «urbanistica e piani regolatori» sono sostituite dalle seguenti: «governo del territorio, edilizia, urbanistica e piani regolatori»;

Übersetzter Text

2) in Ziffer 5 werden die Wörter „Raumordnung und Bauleitpläne“ durch folgende Wörter ersetzt: „Raumentwicklung, Bauwesen, Raumordnung und Bauleitpläne“;

Nachdem „Raumordnung und Bauleitpläne“ („urbanistica e piani regolatori“) enger ausgelegt wird als der nunmehr in Art. 117, Absatz 3, Verf. verwendete Begriff „governo del territorio“ (etwa: „Regelung des Territoriums“) muss auch hier der volle Umfang dieser Gesetzgebungsbefugnis mittels der auch von der Verfassung verwendeten Terminologie explizit ausgeführt werden. Dasselbe gilt für das Baurecht („edilizia“), das bisher im Autonomiestatut nicht erwähnt wird.

3) al numero 17, le parole: «viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale» sono sostituite dalle seguenti: «viabilità, acquedotti e contratti pubblici, comprese le procedure di aggiudicazione e la fase della loro esecuzione, relativi a lavori, servizi e forniture»;

Übersetzter Text

3) in Ziffer 17 werden die Wörter: „Straßenwesen, Wasserleitungen und öffentliche Arbeiten im Interessenbereich der Provinz“ durch folgende Wörter ersetzt: „Straßenwesen, Wasserleitungen und öffentliche Verträge einschließlich Vergabeverfahren samt Phase der Vertragsausführung für Bau-, Dienstleistungs- und Lieferaufträge“;

Im Bereich des Vergabewesens war die Landeszuständigkeit im Autonomiestatut bisher mit der Begrifflichkeit „öffentliche Arbeiten im Interessenbereich der Provinz“ verortet. Aufgrund der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes reicht es nicht, wenn die in diesem Zusammenhang oft zitierte (siehe oben Urteil 79/2023) Grenze der „grundlegende Rechtsnormen der wirtschaftlich sozialen Reformen“ gestrichen wird. Wegen der kolportierten „Querschnittskompetenzen“ des Staates (insbesondere „Schutz des Wettbewerbs“) ist es notwendig, den Umfang der autonomen Gesetzgebungsbefugnis – explizit und unter der Verwendung der Terminologie der Rechtsprechung – im Autonomiestatut (also mit einer verfassungsgesetzlichen Norm) detailliert auszuführen.

4) al numero 19, le parole: «assunzione diretta di servizi pubblici e la loro gestione a mezzo di aziende speciali» sono sostituite dalle seguenti: «assunzione diretta, istituzione, organizzazione, funzionamento e regolazione di servizi pubblici d'interesse provinciale e locale»;

Übersetzter Text

4) in Ziffer 19 werden die Wörter: „Übernahme öffentlicher Dienste in Eigenverwaltung und deren Wahrnehmung durch Sonderbetriebe“ durch folgende Wörter ersetzt: „Übernahme in Eigenverwaltung, Errichtung, Organisation, Betrieb und Regulierung von öffentlichen Diensten im provinziellen und lokalen Interesse“;

Die ausdrückliche und spezifische Festlegung des Umfangs dieses Zuständigkeitsbereichs ist einerseits wegen der zunehmenden „Einmischung“ seitens staatlicher Regulierungsbehörden, andererseits auch wegen der dem Staat zugeordneten Zuständigkeit für den „Schutz des Wettbewerbs“ notwendig, weil diese vom Verfassungsgerichtshof auch in diesem Bereich immer wieder extensiv interpretiert wird.

5) dopo il numero 29, sono aggiunti i seguenti:

«29-bis) tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, compresa la gestione della fauna selvatica»;

Übersetzter Text

5) nach Ziffer 29 werden folgende Ziffern hinzugefügt:

„29-bis. Schutz der Umwelt und des Ökosystems, einschließlich Wildtiermanagement,

Der Schutz der Umwelt und des Ökosystems ist weder in der Verfassung von 1948 noch im Autonomiestatut erwähnt. Nachdem dieser Gesetzgebungsbereich mit der Verfassungsreform von 2001 ausdrücklich dem Staat zugeordnet worden ist (Art. 117, Absatz 2, Buchst. s Verf.), ist es notwendig, diese Kompetenz in Art. 8 ASt (primäre Gesetzgebungsbefugnisse) einzufügen. Diese Forderung rechtfertigt sich einerseits dadurch, dass das Land bis ins Jahr 2001 im Rahmen der laut Autonomiestatut zuerkannten Zuständigkeiten auch eine relativ umfangreiche Umweltgesetzgebung realisiert hat (insofern handelt es sich um eine Formalisierung einer bereits ausgeübten Zuständigkeit), andererseits dadurch, dass dieser Gesetzgebungsbereich gemäß Art. 116, Absatz 3 Verf. auch an Regionen mit Normalstatut übertragen werden kann, was nun im Rahmen der „differenzierten Autonomie“ von der Regierung Meloni umgesetzt werden soll.

29-ter) commercio, ivi comprese l'urbanistica commerciale e la disciplina degli orari delle attività commerciali.»;

Übersetzter Text

29-ter. Handel, einschließlich Handelsurbanistik und Regelung der Öffnungszeiten der Handelsbetriebe.“

Art. 117 Verf. listet den Handel nicht als staatliche Zuständigkeit auf. Somit fällt dieser in den Bereich der ausschließlichen Residualkompetenzen der Regionen. Aufgrund der Besserstellungsklausel hat somit auch das Land ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis in diesem Bereich (übrigens bereits jetzt in den Grenzen gemäß Art. Art 117, Absatz 1 Verf.). Demnach handelt es sich bei der Zuordnung des Handels zur Liste der primären Gesetzgebungsbefugnisse in Art. 8 ASt lediglich um eine Anpassung des Autonomiestatuts an eine bereits erfolgte Kompetenzübertragung. Die spezifische Zuständigkeit im Bereich der Handelsurbanistik und der Öffnungszeiten wurde vom Verfassungsgericht - mit Verweis auf den Wettbewerbsschutz - aber einschränkend interpretiert. Deshalb ist die autonome Zuständigkeit für Handelsurbanistik mit Durchführungsbestimmung zum Autonomiestatut (Legislativdekret Nr. 146 vom 7. Juli 2016) geregelt worden. Bisher hat dies auch standgehalten. Für die Festlegung der Öffnungszeiten wurde ebenfalls eine entsprechende Durchführungsbestimmung erarbeitet, welche jedoch noch nicht vom Ministerrat genehmigt worden ist. Jedenfalls erscheint es auch zielführend und konsequent, diese Kompetenzen anlässlich der Reform im Autonomiestatut selbst festzuschreiben; auch um auszuschließen, dass es zu einer erneuten nachträglichen Aushöhlung durch den Verfassungsgerichtshof (siehe das Beispiel Vergabewesen) kommen kann.

c) all'articolo 9, primo comma, sono apportate le seguenti modificazioni:

1) il numero 3 è soppresso;

Übersetzter Text

c) Artikel 9 Absatz 1 wird folgendermaßen geändert:

1) Ziffer 3 wird aufgehoben;

Diese Änderung ist die logische Konsequenz der obigen Neuregelung.

2) al numero 9 sono soppresse le parole: «, escluse le grandi derivazioni a scopo idroelettrico»;

Übersetzter Text

2) in Ziffer 9 werden folgende Wörter gestrichen: „mit Ausnahme der Großableitungen zur Erzeugung elektrischer Energie,“;

Mit Art. 1 Absatz 833 des Gesetzes vom 27. Dezember 2017, Nr. 205 (eine im Sinne von Art. 104 ASt verstärkte und damit nicht einseitig durch den staatlichen Gesetzgeber abänderbare Gesetzesbestimmung) wurde Art. 13 des Autonomiestatuts dahingehend abgeändert, dass die Regelung für Großwasserableitungen zur Erzeugung elektrischer Energie in den ausschließlichen (primären) Zuständigkeitsbereich des Landes fällt. Der Halbsatz in Art. 9, Ziffer 9) ASt, welcher die Großwasserableitungen in den Bereich der staatlichen Gesetzgebungsbefugnisse verortete, ist somit obsolet geworden und zu streichen.

d) l'articolo 55 è sostituito dal seguente:

«Articolo 55. Le leggi regionali e quelle provinciali sono promulgate rispettivamente dal Presidente della Regione o dal Presidente della Provincia.»;

Übersetzter Text

d) Artikel 55 erhält folgende Fassung:

„Artikel 55 Die Regionalgesetze werden vom Präsidenten der Region beurkundet, die Landesgesetze vom Landeshauptmann.“;

Art. 55 ASt normiert noch die Präventivkontrolle der Landes- bzw. Regionalgesetze seitens der staatlichen Regierung. Die Abschaffung derselben mit der Verfassungsreform von 2001 ist aufgrund der Besserstellungsklausel auch in Südtirol wirksam. Es handelt sich also um eine reine Anpassung des Textes des Autonomiestatuts an die bereits geltende Regelung. Die Zuständigkeit des Landeshauptmannes bzw. der Präsidenten der Region zur Beurkundung der Gesetze bleibt (vgl. Art. 121, Absatz 4 Verf.).

e) all'articolo 98, primo comma, le parole: «previa deliberazione del rispettivo Consiglio» sono sostituite dalle parole: «previa deliberazione della rispettiva Giunta»;

Übersetzter Text

e) im Artikel 98 Absatz 1 werden die Wörter „nach Beschluss des Regionalrates beziehungsweise des Landtages“ durch folgende Wörter ersetzt: „nach Beschluss der jeweiligen Regierung“;

Es wird vorgesehen, dass die Landesregierung und nicht der Landtag über die Anfechtung von Staatsgesetzen entscheidet. Der Vorschlag steht im Einklang mit Art. 127 Verf., laut welchem die Anfechtung von Regional- und Landesgesetzen auf Initiative der Regierung erfolgt.

f) all'articolo 103, il terzo comma è sostituito dal seguente: «Le leggi costituzionali di revisione dello Statuto sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione, previa intesa adottata a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale e dei Consigli provinciali sul testo approvato in prima deliberazione. Il mancato raggiungimento dell'intesa, entro il termine di tre mesi dalla ricezione del testo da parte dei Consigli, salvo motivata richiesta di proroga per un termine di ulteriori quarantacinque giorni, determina la decadenza della proposta di revisione.»;

Übersetzter Text

f) Artikel 103 Absatz 3 erhält folgende Fassung: „Die Verfassungsgesetze zur Revision des Statuts werden von jeder Kammer mit zwei im Abstand von mindestens drei Monaten gefassten Beschlüssen angenommen und mit absoluter Mehrheit der Mitglieder beider Kammern bei der zweiten Abstimmung genehmigt, nach vorherigem Einvernehmen mit dem Regionalrat und den Landtagen, die mit absoluter Mehrheit ihrer Mitglieder über den Wortlaut befinden, den die beiden Kammern bei der ersten Beschlussfassung genehmigt haben. Wird innerhalb von drei Monaten ab Eingang des Textes beim Regionalrat und den Landtagen kein Einvernehmen erzielt, verfällt der Revisionsvorschlag, es sei denn, es wird ein begründeter Antrag auf Verlängerung um weitere 45 Tage gestellt.“;

Mit dem Verfahren gemäß Art. 138 Verf. könnte das Parlament laut derzeit geltendem Recht die Verfassungsgesetze, welche die Sonderstatute regeln, auch gegen den Willen der betreffenden Regionen und autonomen Provinzen abändern. Allein Südtirol ist hier besser geschützt, weil Italien durch das Gruber-Degasperi Abkommen und die nachfolgende Staatenpraxis (Paket, Operationskalender, Streitbeendigungserklärung, Notenwechsel...) völkerrechtlich verpflichtet ist, die vereinbarten Mechanismen zum Schutz der Minderheiten einschließlich der Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie, wie sie 1992 bestanden haben und später einvernehmlich ergänzt wurden, zu gewähren. Gegen eine einseitige Abänderung der Südtirol betreffenden Bestimmungen des Autonomiestatuts, welche diese völkerrechtlichen Verpflichtungen verletzen würde, könnte Österreich Klage vor dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag erheben. Dennoch ist es auch für die Autonomie Südtirols von großem Vorteil, wenn es gelingt, die Möglichkeit zur einseitigen Abänderung der Autonomiestatute durch das Parlament auch in der innerstaatlichen Rechtsordnung auszuschließen oder zumindest einzuschränken, indem die Änderungen der betreffenden Verfassungsgesetze besonderen Verfahrensregeln unterworfen werden. Ein solcher Schutz würde

seine Wirkung direkt und unmittelbar entfalten, ohne dass dafür eine Klage auf internationaler Ebene notwendig ist.

Eben darauf zielt dieser Änderungsvorschlag ab, dessen definitive Ausformung – so wie auch der gesamte Vorschlag für den Verfassungsgesetzesentwurf – mit den Vertretern der Regierung(-mehrheit) vereinbart werden muss, damit überhaupt die Möglichkeit entsteht, dass das Parlament einer Einschränkung seiner eigenen Befugnisse zustimmt.

g) all'articolo 104, al primo comma, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione o una delle due Province, le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione possono essere attribuite alla Regione o alla Provincia autonoma. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti.»;

Übersetzter Text

g) im Artikel 104 wird am Ende von Absatz 1 folgender Satz hinzugefügt: „Mit einfachem Staatsgesetz, auf einvernehmlichen Antrag der Regierung und, je nach Zuständigkeit, der Region oder einer der beiden Provinzen können die Sachgebiete laut Artikel 117 Absatz 3 der Verfassung an die Region oder die autonome Provinz übertragen werden. Die Kammern genehmigen das Gesetz mit absoluter Mehrheit ihrer Mitglieder.“

Art. 104 ASt sieht ein vereinfachtes Verfahren (ein zwischen Land bzw. Region vereinbartes Staatsgesetz anstelle eines Verfassungsgesetzes, das aber insoweit verstärkt ist, als es nicht einseitig durch den staatlichen Gesetzgeber abgeändert werden kann) zur Abänderung des Abschnittes VI. (Finanzbestimmungen) und von Art. 13, Art. 30 und Art. 49 ASt vor. Mit demselben Verfahren soll es - in Anlehnung an die Regelung in Art. 116 Absatz 3 Verf. für die Regionen mit Normalstatut - in Zukunft möglich sein, weitere Zuständigkeitsbereiche an das Land (bzw. die Region) zu übertragen (zum Beispiel Umweltschutz).

h) all'articolo 107, sono apportate le seguenti modificazioni:

1) al primo comma, la parola: «sentita» è sostituita dalle seguenti: «previo parere favorevole di»;

2) dopo il secondo comma è aggiunto il seguente: «Le norme di attuazione recano anche disposizioni finalizzate a definire il rapporto tra la potestà legislativa statale e quella regionale e provinciale, in relazione a quanto previsto dagli articoli 4, 5, 8 e 9 del presente statuto.».

Übersetzter Text

h) Artikel 107 wird folgendermaßen geändert:

1) im Absatz 1 werden die Wörter „nach Einholen der Stellungnahme“ durch die Wörter „nach Einholen der positiven Stellungnahme“ ersetzt;

2) nach Absatz 2 wird folgender Absatz hinzugefügt: „Die Durchführungsbestimmungen enthalten auch Bestimmungen zur Festlegung der Beziehung zwischen der Gesetzgebungsbefugnis des Staates sowie der Region und der Provinzen in Bezug auf die Bestimmungen der Artikel 4, 5, 8 und 9 dieses Statuts.“

Diese Abänderung dient der Klärung der Funktionsweise und der Aufwertung der paritätischen Kommissionen („6er- und 12er Kommission“). Durch die Neuformulierung des ersten Absatzes wird klargestellt, dass es sich um ein Gutachten handelt, das insoweit bindend ist, als die Regierung bei Genehmigung der Durchführungsbestimmung zum Autonomiestatut davon nicht abweichen kann. Der zweite Absatz erstreckt den Anwendungsbereich von Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut ausdrücklich auch auf die Möglichkeit, Zuständigkeitsfragen zwischen Staat und Land (bzw. Region) zu klären.

C) VORGEHENSWEISE

Ausgangspunkt für die Initiative ist die in der programmatischen Erklärung der Regierung Meloni vom 25. Oktober 2022 enthaltene Ankündigung, die Autonomiestandards, die 1992 zur Streitbeendigungserklärung vor den Vereinten Nationen geführt haben, wieder herstellen zu wollen („Per la provincia di Bolzano tratteremo del ripristino degli standard di autonomia che nel 1992 hanno portato al rilascio della quietanza liberatoria ONU“).

Beim Treffen mit Ministerpräsidentin Giorgia Meloni und Bundeskanzler Karl Nehammer am 2. Mai 2023 in Rom wurde vereinbart, dass unsererseits ein erster Vorschlag erarbeitet werden sollte, wobei auch die anderen Regionen mit Sonderstatut (die von der Rechtsprechung in Folge der Verfassungsreform 2001 ebenfalls betroffen sind) miteinbezogen werden sollten.

Am 3. Oktober 2023 wurde der entsprechende Vorschlag der Regionen mit Sonderstatut in Turin formell an Ministerpräsidentin Meloni übergeben.

Am 20. Dezember 2023 fand in Rom das von Ministerpräsidentin Meloni in ihrer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage der Autonomiegruppe im Senat zugesicherte erste bilaterale Treffen zwischen dem zuständigen Regionenminister und den Vertretern der beiden autonomen Provinzen, im Beisein der Präsidenten der paritätischen Kommissionen, statt. Dabei wurden bilaterale Arbeitstische (Staat – Autonome Provinzen/Regionen) zur Verhandlung und Erstellung der Regierungsvorlage für einen entsprechenden Verfassungsgesetzesentwurf vereinbart, wobei der von den Regionen mit Sonderstatut überreichte Vorschlag als Verhandlungsgrundlage dient. Um die Arbeiten zu vereinfachen und zu beschleunigen sollten zunächst die Verhandlungen zu Art. 4 des Verfassungsgesetzesentwurfs (Abänderungen zum Autonomiestatut Trentino-Südtirol) erfolgen, wobei auch eine von allen Regionen mit Sonderstatut gemeinsam zu ernennende/r technische/r

Delegierte/r teilnehmen soll, um – in Absprache mit den von den anderen Regionen mit Sonderstatut ernannten Expertinnen und Experten – laufend zu erörtern, ob die verhandelten Abänderungen analog auch in den anderen Statuten angewandt werden können. Gleichzeitig wurde das Ziel vereinbart, sämtliche Arbeiten innerhalb Juni 2024 mit der Übergabe des Textes zur Beschlussfassung an die Regierung abzuschließen.

Die Regierungsvereinbarung der Landtagsmehrheit für die Legislaturperiode 2023 - 2028 nimmt auf die oben beschriebenen Vereinbarungen mit der italienischen Regierung ausdrücklich Bezug und räumt dem Ziel der Wiederherstellung der Gesetzgebungsbefugnisse besondere Priorität ein.

Am 22. Februar 2024 fand eine Sitzung der Präsidenten der Regionen und Autonomen Provinzen mit Sonderstatut statt, bei der die Vorgangsweise erneut abgestimmt und die gemeinsame technische Delegierte nominiert worden ist.

Mit Regionenminister Roberto Calderoli wurde vereinbart, dass nun so bald als möglich eine erste Einberufung des Arbeitstisches erfolgen wird, mit dem Ziel, die Regierungsvorlage so rasch wie möglich auszuhandeln, um zur Beschlussfassung durch den Ministerrat zu gelangen, der diese dann dem Parlament zuleitet.

Gemäß Art. 103, Abs. 3 ASt ist ein von der Regierung genehmigter Änderungsvorschlag zum Autonomiestatut der Region und den beiden Landtagen zur Stellungnahme zu übermitteln, die binnen zwei Monaten erfolgen muss. Soweit diese Änderungen des Autonomiestatuts Südtirol betreffen, erfolgt die Übermittlung im Sinne des Pariser Vertrages und der nachfolgenden konsolidierten Staatenpraxis auch an die Republik Österreich. Ebenso wird das Gutachten der 137er Kommission (vorgesehen in der Paketmaßnahme 137) eingeholt. Diese Einholung ist bei Änderungen des Autonomiestatuts zwingend.

Die Genehmigung eines Verfassungsgesetzes zur Änderung des Autonomiestatuts durch das Parlament erfolgt gemäß Art. 138 Verf. (zweimalige Abstimmung in beiden Kammern mit Zeitintervall), wobei aufgrund der Bestimmung in Art. 103, Absatz 4 ASt jedenfalls keine Volksabstimmung abgehalten werden kann.

DER LANDESHAUPTMANN
Arno Kompatscher