

europa ethnica

Zeitschrift für Minderheitenfragen

Herausgeber

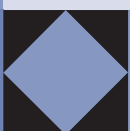
Prof. Dr. Peter Hilpold

Redaktion

Mag. Dr. Max Doppelbauer

Beiträge

- Die geplante Reform des Autonomiestatuts der Region Trentino-Südtirol – ein Überblick aus verfassungsrechtlicher, europäischer und internationaler Perspektive**
Peter Hilpold 3 – 12
- Zwischen Wunsch und Wirklichkeit: Erste Überlegungen zur Reform des Autonomiestatuts der Region Trentino-Südtirol**
Guido Denicolò | Günther Pallaver 13 – 16
- Südtirols Autonomie - Rückbau, Instandhaltung – Ausbau? Analyse der Einschränkungen durch den Verfassungsgerichtshof und des neuen Regierungsentwurfs 2025 zur Wiedergutmachung**
Oskar Peterlini 17 – 27
- New Small Steps Affecting the Autonomy of South Tyrol**
Roberto Toniatti 28 – 33
- Südtirol – Alto Adige – Sudtirolo. Historische, linguistische und namenspolitische Überlegungen anlässlich der Wiederbelebung des Namenstreits durch die Autonomiereform**
Cristian Kollmann 34 – 43
- The Åland Hembygdsrätt, a regional citizenship**
Göran Lindholm 44 – 45
- Das Spanische in der Westsahara**
Milana Ždero | Max Doppelbauer 46 – 56
- Alain Fenet - un expert du droit des minorités de renommée internationale**
Ein Interview mit Professor Alain Fenet, einem französischen Experten des Minderheitenrechts von internationalem Ruf. Die Fragen stellte Peter Hilpold. 57 – 59



Herausgeber

Prof. Dr. Peter Hilpold

Beirat

Prof. Gudmundur Alfredsson

Dr. Raoul Blindenbacher

Prof. Dr. Rita Franceschini

Prof. Dr. Michael Gehler

Prof. Dr. Michael Geistlinger

Prof. Dr. Dr. Gilbert Gornig

Prof. Ulrike Haider-Quercia

Prof. Dr. Eckart Klein

Prof. Dr. Georg Kremnitz

Prof. Dr. Ursula Moser

Prof. Dr. Heinrich Neisser

Prof. Dr. Stefan Oeter

Dr. Christoph Perathoner

Prof. Athanasia Spiliopoulou Åkermark

Redaktion

Mag. Dr. Max Doppelbauer

Inhalt 1-2/2025

Editorial

Editorial 1

Beiträge

Die geplante Reform des Autonomiestatuts der Region Trentino-Südtirol – ein Überblick aus verfassungsrechtlicher, europäischer und internationaler Perspektive Peter Hilpold	3
Zwischen Wunsch und Wirklichkeit: Erste Überlegungen zur Reform des Autonomiestatuts der Region Trentino-Südtirol Guido Denicolò/Günther Pallaver	13
Südtirols Autonomie - Rückbau, Instandhaltung – Ausbau? Analyse der Einschränkungen durch den Verfassungsgerichtshof und des neuen Regierungsentwurfs 2025 zur Wiedergutmachung Oskar Peterlini	17
New Small Steps Affecting the Autonomy of South Tyrol Roberto Toniatti	28
Südtirol – Alto Adige – Sudtirolo. Historische, linguistische und namenspolitische Überlegungen anlässlich der Wiederbelebung des Namenstreits durch die Autonomiereform. Cristian Kollmann	35
The Åland Hembygdsrätt, a regional citizenship Göran Lindholm	45
Das Spanische in der Westsahara Milana Ždero, Max Doppelbauer	47
Alain Fenet - un expert du droit des minorités de renommée internationale Ein Interview mit Professor Alain Fenet, einem französischen Experten des Minderheitenrechts von internationalem Ruf. Die Fragen stellte Peter Hilpold.	58
Aktuelles	
Literatur	61

Impressum

Europa Ethnica. Zeitschrift für Minderheitenfragen
ISSN 0014-2492

Schriftleitung:

Prof. Dr. Peter Hilpold (V.i.S.d.P.)
E-Mail: Peter.Hilpold@uibk.ac.at

Redaktion:

Mag. Dr. Max Doppelbauer
E-Mail: Max.Doppelbauer@univie.ac.at
<https://www.nomos.de/zeitschriften/europa-ethnica>

Manuskripte und andere Einsendungen:

Alle Einsendungen sind an die o. g. Adresse zu richten. Es besteht keine Haftung für Manuskripte, die unverlangt eingereicht werden. Sie können nur zurückgegeben werden, wenn Rückporto beigefügt ist. Die Annahme zur Veröffentlichung muss in Textform erfolgen. Mit der Annahme zur Veröffentlichung überträgt die Autorin/der Autor der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co.KG an ihrem/seinem Beitrag für die Dauer des gesetzlichen Urheberrechts das exklusive, räumlich und zeitlich unbeschränkte Recht zur Vervielfältigung und Verbreitung in körperlicher Form, das Recht zur öffentlichen Wiedergabe und Zugänglichmachung, das Recht zur Aufnahme in Datenbanken, das Recht zur Speicherung auf elektronischen Datenträgern und das Recht zu deren Verbreitung und Vervielfältigung sowie das Recht zur sonstigen Verwertung in elektronischer Form. Hierzu zählen auch heute noch nicht bekannte Nutzungsformen. Das in §38 Abs.4 UrhG niedergelegte zwingende Zweitverwertungsrecht der Autorin/des Autors nach Ablauf von 12 Monaten nach der Veröffentlichung bleibt hiervon unberührt. Eine eventuelle, dem einzelnen Beitrag oder der jeweiligen Ausgabe beigefügte Creative Commons-Lizenz hat im Zweifel Vorrang. Zum Urheberrecht vgl. auch die allgemeinen Hinweise unter www.nomos.de/urheberrecht. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

Urheber- und Verlagsrechte:

Alle in dieser Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Das gilt auch für die veröffentlichten Gerichtsentscheidungen und ihre Leitsätze, soweit sie vom Einsendenden oder von der Schriftleitung erarbeitet oder redigiert worden sind. Der urheberrechtliche Schutz gilt auch im Hinblick auf Datenbanken und ähnliche Einrichtungen. Kein Teil dieser Zeitschrift darf außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes oder über die Grenzen einer eventuellen, für diesen Teil anwendbaren Creative Commons-Lizenz hinaus ohne schriftliche Genehmigung des Verlags in irgendeiner Form vervielfältigt, verbreitet oder öffentlich wiedergegeben oder zugänglich gemacht, in Datenbanken aufgenommen, auf elektronischen Datenträgern gespeichert oder in sonstiger Weise elektronisch vervielfältigt, verbreitet oder verwertet werden. Namentlich gekennzeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben. Der Verlag beachtet die Regeln des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels e.V. zur Verwendung von Buchrezensionen.

Anzeigen:

Verlag C.H. BECK
Anzeigenabteilung
Dr. Jiri Pawelka
Wilhelmstraße 9
80801 München
Media-Sales:
Tel: (089) 381 89-687 687
mediaberatung@beck.de

Verlag und Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestr. 3-5
76530 Baden-Baden
Telefon: 07221/2104-0
Telefax: 07221/2104-27
www.nomos.de

Geschäftsführer: Thomas Gottlöber
HRA 200026, Mannheim

Sparkasse Baden-Baden Gaggenau
IBAN DE05662500300005002266
(BIC SOLADES1BAD)

Erscheinungsweise: halbjährlich

Preise:

Printabo für Einzelnutzer: € 138,00
Digitalabo (E-Only) für Firmen/Institutionen: € 240,00

Alle Abopreise inklusive Zugang zur digitalen Ausgabe in beck-online für einen Nutzer/eine Nutzerin.

Die Abopreise verstehen sich einschließlich der gesetzlichen Umsatzsteuer und zuzüglich Vertriebskostenanteil € 18,00, sowie Direktbestellungsgebühr € 3,50, (Inland); Einzelheft: € 35,00.

Bestellungen über jede Buchhandlung und beim Verlag.

Kundenservice:

Telefon: +49-7221-2104-222
Telefax: +49-7221-2104-285
E-Mail: service@nomos.de

Hier erhalten Sie unter Angabe Ihrer Abo-Nummer auch die Zugangsdaten für die Online-Nutzung.

Kündigung:

Abbestellungen mit einer Frist von sechs Wochen zum Kalenderjahresende.

Adressenänderungen:

Teilen Sie uns rechtzeitig Ihre Adressenänderungen mit. Dabei geben Sie bitte neben dem Titel der Zeitschrift die neue und die alte Adresse an.
Hinweis gemäß Art. 21 Abs. 1 DSGVO: Bei Anschriftenänderung kann die Deutsche Post AG dem Verlag die neue Anschrift auch dann mitteilen, wenn kein Nachsendeauftrag gestellt ist. Hiergegen kann jederzeit mit Wirkung für die Zukunft Widerspruch bei der Post AG eingelegt werden.

europa ethnica

Zeitschrift für Minderheitenfragen
1-2/2025 | Seiten 1–73

Editorial

Das vorliegende Heft 1-2/2025 der „Europa Ethnica“ ist das erste, das bei Nomos erscheint. Viele Jahre ist diese Zeitschrift bei „Facultas“ angesiedelt gewesen. Mit der Nutzung der Online-Plattform von Nomos ist schrittweise der Wechsel von Wien nach Baden-Baden eingeleitet worden. Mit dem sehr kompetenten und zuvorkommenden Team von „Facultas“ wird die Kooperation über Buchprojekte weiter aufrecht bleiben und wir freuen uns nun auf die Zusammenarbeit mit einem sehr großen Verlagshaus, das unserer Zeitschrift weitere Entwicklungsmöglichkeiten eröffnet, auch in Hinblick auf die thematische Verbreiterung unseres Mediums sowie dem Bestreben, neue Publikationsstrategien anzudenken.

Der Verlagswechsel stellte einen guten Anlass dar, auch eine neue Gestaltung unserer Zeitschrift vorzunehmen. Das Layout wurde grundlegend neu konzipiert. Inhaltlich wurde versucht, Bewährtes beizubehalten und gleichzeitig auch innovative Ideen einzubringen.

So bleibt das Bemühen aufrecht, für jedes Heft einen Themenschwerpunkt zu setzen und gleichzeitig auch einige Varia-Artikel abzudrucken. Bedeutender Raum soll auch weiterhin den Buchrezensionen gewidmet werden: Die „Europa Ethnica“ soll auch in Zukunft der primäre Besprechungsort für Publikationen zur Minderheitenthematik bleiben und zudem auch Platz für die Auseinandersetzung mit grundlegenden menschenrechtlichen Publikationen bieten.

Die „Europa Ethnica“ versteht sich auch weiterhin als interdisziplinäres Medium, das nicht nur rechtswissenschaftlichen Arbeiten, sondern auch politikwissenschaftliche, soziologische, historische und sprachwissenschaftliche Studien veröffentlicht.

Neu hinzugekommen ist ein abschließendes Gespräch mit führenden Experten und Expertinnen zum Minderheitenrecht bzw. aus dem menschenrechtlichen Bereich. Eröffnet wird diese Rubrik mit einem Interview mit Professor Alain Fenet aus Frankreich, der während seiner gesamten wissenschaftlichen Laufbahn Grundlegendes zu den von dieser Zeitschrift abgedeckten Fachgebieten beigetragen hat.

Der Themenschwerpunkt dieses Heftes betrifft die Reform der Südtirol-Autonomie, die gegenwärtig – allerdings erst nach Festlegung des Reformtextes – Gegenstand intensiver Diskussionen ist. Bei einer näheren Befassung mit dieser Diskussion wird rasch deutlich, dass diese nicht allein von regionaler Bedeutung ist, sondern Fragen anspricht, die für dieses Medium von geradezu zentraler Bedeutung sind.

Es geht hier nämlich grundlegend um die Frage, wie Territorialautonomien, die im Dienste des Minderheitenschutzes stehen, an neue Herausforderungen in einer globalisierten Welt angepasst werden sollen und wie autonomierechtliche Sonderbestimmungen mit einer Verfassungsordnung in Einklang gebracht werden können, die zentralistische Bestrebungen unterstützt, allerdings z.T. auch aus grundrechtlichen Überlegungen heraus und in Umsetzung von EU-rechtlichen Vorgaben. Eine weitere, verallgemeinerungsfähige Frage lautet, ob die betroffene Bevölkerung bei Reformen von Territorialautonomie in die Ausarbeitung des Reformtextes mit einbezogen werden sollte, gerade wenn die Rechtfertigung einer Autonomie in der Essenz eine minderheitenrechtliche und damit eine grundrechtliche ist. Im vorliegenden Fall ist dies nicht geschehen. Ob die Rechtfertigung, der Bevölkerung fehle die Fachkompetenz für eine qualifizierte Mitsprache in einer modernen Demokratie noch vertretbar ist, muss grundsätzlich in Frage gestellt werden. Im vorliegenden Fall hätte eine breitere Diskussion des Reformvorhabens auf jeden Fall die Möglichkeit eröffnet, die wesentlichen methodischen Fehler, auf denen dieses Projekt beruht, zumindest zu erkennen und vielleicht auch zu beheben. Für die Wissenschaft bietet dieser Reformentwurf auf jeden Fall einen spannenden Diskussionsgegenstand und für die Minderheitenpolitik einen wichtigen Ansatzpunkt, um aus diesen Mängeln für zukünftige Reformvorhaben zu lernen.

Zwei Varia-Beiträge erweitern zusätzlich das in diesem Heft behandelte Themenfeld.

Bei dieser Gelegenheit sei auch den früheren Mitherausgebern dieser Zeitschriften, Herrn Prof. Michael Geistlinger sowie Herrn

Prof. Georg Kremnitz herzlich für die langjährige Mitgestaltung dieser Zeitschrift gedankt. Gleichzeitig sei ihnen auch Dank dafür ausgesprochen, dass sie sich bereit erklärt haben, im wissenschaftlichen Beirat weiter an dieser Zeitschrift mitzuarbeiten.

Der wissenschaftliche Beirat wurde ebenfalls völlig neu eingerichtet, mit renommierten Experten und Expertinnen aus unterschiedlichen Bereichen. Sie bringen die Fachkompetenz mit, die Interdisziplinarität dieser Zeitschrift auf höchstem Niveau zu halten und fortzuentwickeln.

Besonders hervorzuheben ist auch, dass Dr. Max Doppelbauer weiter die Redaktion der Zeitschrift betreuen wird: Damit bleiben Kontinuität und Qualität in diesem für eine Zeitschrift zentralen Bereich gesichert.

Peter Hilpold, Innsbruck und Pavia

Peter Hilpold

Die geplante Reform des Autonomiestatuts der Region Trentino-Südtirol – ein Überblick aus verfassungsrechtlicher, europäischer und internationaler Perspektive

Abstract: In April 2025, a draft legislative text agreed between Rome and Bozen-Bolzano/Trento on a reform of the Autonomy Statute of the region Trentino-Alto Adige/Südtirol for the purpose of ‘restoring’ and ‘extending’ this autonomy was presented. The negotiation of this text took place without the involvement of a broader public. Compared to a first catalogue of demands presented in March 2024, South-Tyrol (in agreement with Trento) had to make far-reaching concessions. The content of this draft is very modest and does not reveal any substantive plan for the further development of an autonomy system suited to guarantee substantive minority protection in conformity with modern needs. Various provisions of the agreed proposal are legally problematic and raise questions of compatibility with EU law. Far-reaching intervention rights by the central government remain in place. None of the issues generally retained to be pivotal for a modernization of the autonomy statute, such as education and financial autonomy, have been addressed.

1. Einführung

In den sich seit mehreren Jahren dahinziehenden Verhandlungen zwischen Bozen und Rom um eine Reform des Autonomiestatuts der Region Trentino-Südtirol im Sinne der „Wiederherstellung“ angeblich hinterzogener Kompetenzen wurde im April 2025 plötzlich ein Ergebnis angekündigt. Die Veröffentlichung des vom Ministerrat in Rom genehmigten Reformtextes, der das Datum 9. April 2025 trägt (ein Mittwoch)¹, wurde bis zum 11. April 2025 (ein Freitag) am Nachmittag hinausgezögert – absichtlich, wurde in den Medien spekuliert. Damit unterblieb auch weitgehend eine öffentliche Diskussion bis zur Abstimmung in der Mehrheitspartei SVP am Montag, den 14. April, die eine Zustimmung von über 98,37% ergab. Weitere öffentliche Anhörungen waren nicht geplant; die Abstimmung am 4. Mai im Landtag, deren Ausgang angesichts der Mehrheitsverhältnisse schon weitgehend klar war und gemäß Art. 103 des Südtiroler Autonomiestatuts (ASt) ohnehin keinen bindenden Charakter hatte, beendet den Beratungsprozess in Südtirol, der dort von keiner breiteren Meinungsbildung gekennzeichnet war. Dementsprechend variieren die Wertungen zu diesem Text sehr stark. Die politischen Äußerungen dazu sind vielfach pauschal und in der Substanz zu einem erheblichen Teil falsch bzw. faktenfremd. Die breite Bevölkerung in Südtirol scheint geringes Interesse an dieser Diskussion zu zeigen, wohl auch aufgrund der völlig unzureichenden und widersprüchlichen Informationslage. Außerhalb Südtirols mag diese Diskussion auf noch bescheideneres Interesse stoßen. Dennoch lassen sich durchaus auch einige verallgemeinerungsfähige Erkenntnisse zum Thema Minderheiten- und Autonomie-recht in Europa gewinnen und Aussagen darüber treffen, wie ein entsprechender Reformprozess, der neuen Bedürfnissen Rechnung tragen soll, abzulaufen hätte. Zudem zeigen erste Analysen, wie der entsprechende Meinungsbildungsprozess aus demokratiepolitischer Perspektive von-

stattgegangen ist – ein Vorgang, der Fragen über die Durchsetzbarkeit demokratiepolitischer Ansprüche an den Beratungsprozess aufwirft – eine besonders heikle Thematik gerade auch im minderheitenrechtlichen Kontext. Im Vordergrund wird hier aber die juristische Analyse des Reformtextes selbst stehen.

2. Eine Vorab-Betrachtung zur Gesamtwertung des Reformentwurfs

Schon im März 2024 wurde ein erster Reformtext vorgelegt, der durchaus einige bedeutendere Reformpunkte enthielt, inhaltlich aber auch von gravierenden juristisch-methodischen Problemen gekennzeichnet war.² In der Folge ist es offenkundig im Verhandlungsprozess zwischen Bozen und Rom zu einem weitreichenden Rückbau dieses Textes gekommen.

Der gegenwärtig vorliegende Text weicht damit erheblich vom ursprünglichen Vorschlag vom März 2024 ab. Insbesondere bleibt das „nationale Interesse“ als Schranke der Landeskompetenzen und das sog. „Einvernehmensprinzip“ bei Eingriffen in die Autonomie (dazu unten mehr im Detail) wird erheblich abgeschwächt.

1 Vgl. Autonomie Provinz Bozen, Autonomie: Ministerrat genehmigt Reformentwurf, 9.4.2025, <https://arbeit.provinz.bz.it/de/news/autonomie-ministerrat-genehmigt-reformentwurf>.

2 Siehe dazu P. Hilpold, Sulla ostentata imprescindibilità del ripristino delle competenze ‘rimosse’ a favore dell’autonomia altoatesina: profili costituzionali, internazionali e di rule of law europea, in: 113 federalismi 9/2025, S. 113-129. Zum diesbezüglichen Entwurf siehe A. Kompatscher, Bericht für den Südtiroler Landtag über den aktuellen Stand der Reform des Autonomiestatuts (ASt) für die Region Trentino Südtirol, 19.3. 2024, https://assets-eu-01.kc-usercontent.com/f6962ad0-581f-014c-d417-008ef1986434/84d9c8c2-52c0-424c-b146-0e53072e2f61/LandtagsBericht%20LH%20zur%20%20Autonomiereform%2020240319_de.pdf. Für einen Vergleich zwischen dem ursprünglichen Entwurf für eine Autonomiereform v. 19.3.2024 und dem Text vom 9.4.2025 vgl. auch G. Denicolò/G. Pallaver, Zwischen Wunsch und Wirklichkeit – Erste Überlegungen zur Reform des Autonomiestatuts der Region Trentino-Südtirol (in diesem Heft).

In einer gesamthaften Betrachtung ist dieser Reformvorschlag als nicht besonders weitreichend zu sehen. Insbesondere bleiben Gestaltungsmaßnahmen, die die Attraktivität Südtirols als Wirtschaftsstandort erhöhen könnten, praktisch völlig ausgeklammert. Der sich traditionell für die Autonomie als neuralgisch erweisende Schulsektor wird nicht einmal erwähnt.

Ob dieser Text – trotz seiner relativ geringen Tragweite – dennoch als positiv oder als negativ zu bewerten ist, hängt vom jeweiligen Standpunkt, von den verfolgten Interessen sowie vom Zeithorizont der Erwartungen ab. Einzelne solcher Interessen werden mit diesem Text sicherlich großzügig bedient und deshalb ist eine positive Bewertung dieses Vorschlags durch die jeweiligen Interessensvertreter zu erwarten. Wenn aber versucht wurde, ein Gesamtpaket zu schnüren und einen „Ausgleich“ zwischen verschiedenen Interessen zu suchen, so ist festzuhalten, dass viele der scheinbaren „Zugeständnisse“ kaum praktischen Wert haben, insbesondere wenn Kompetenzen in Bereichen erweitert werden, die ohnehin bereits detailliert durch EU-Recht geregelt werden. Zu glauben, dass man ein Paket an wechselseitig ausgewogenen Zugeständnissen schnüren können (unter Berücksichtigung welcher Interessen?), war aber wohl von vornherein naiv, ebenso wie überhaupt der Gedanke, es hier mit metrisch messbaren und wägbaren „Zugeständnissen“ an und „Einschnitten“ in Kompetenzbeziehungen zu tun zu haben. Ein Gutachten, das 2015 an der Universität Innsbruck erstellt worden ist und den Anstoß zu dieser ganzen Diskussion geliefert hat, basierte (u.a.) genau auf diesem methodischen Fehler.³

Insgesamt ist die Substanz, wie noch weiter im Detail zu zeigen sein wird, somit eher dürftig und – wenn man einen interessensbestimmten und auf Reziprozität abstellenden Gesichtspunkt anlegt – unausgeglichen. Fragt man sich nach den Gründen dieser Schwächen, so sind diese vielfältig. Eine wesentliche Ursache liegt sicherlich in der fehlenden Transparenz bei der Ausarbeitung des Textes, in der mangelnden Einbeziehung der Bevölkerung und in einer unterlassenen offenen Einbindung von unabhängigen Experten. Die methodischen Schwächen des genannten Gutachtens, das von einer schwer definierbaren „Wiederherstellung“ von Landeskompetenzen und einem „asymmetrischen Rechtsanspruch“ darauf (nur „Genommenes“ zählt) über Jahrzehnte hinweg ausgeht, waren dabei sicherlich entscheidend.

3. Beibehaltung des „nationalen Interesses“ als Schranke der autonomen Gesetzgebungsbefugnis

Anders als im ersten Entwurf vom März 2024 vorgesehen, bleibt das „nationale Interesse“ als Schranke der autonomen Gesetzgebungsbefugnis in Art. 4 des Autonomiestatuts (ASt) bestehen.⁴ Damit bestehen wesentliche Eingriffsmöglichkeiten des Zentralstaats in die autonomen Kompetenzen fort.⁵ Die verschiedentlich kolportierte Rechtfertigung, dafür sei die Schranke der „grundlegenden Bestim-

mungen der wirtschaftlich-sozialen Reformen der Republik“ gefallen, auf welche sich die Eingriffe bislang prioritär gestützt hätten, überzeugt nicht. Diese Schranken weisen nämlich vielfältige Überschneidungen auf. In Ermangelung der Schranke der „grundlegenden Bestimmungen der wirtschaftlich-sozialen Reformen“ wird es ein Leichtes sein, in Zukunft verstärkt Eingriffe über das „nationale Interesse“ zu rechtfertigen, einer Schranke, die eine noch viel breitere Dimension aufweist und in ihrer Unbestimmtheit Eingriffe unterschiedlichster Natur rechtfertigen kann.⁶

Versucht wurde, die Beibehaltung der Schranke des öffentlichen Interesses sogar als Erfolg für Südtirol auszugeben, da – laut geltender und auch zukünftiger Formulierung des Art. 4 des ASt – der Schutz der lokalen sprachlichen Minderheiten Teil des nationalen Interesses sei. Die Streichung des „nationalen Interesses“ hätte die einzige Bezugnahme der Verfassung auf den Minderheitenschutz zum Wegfall gebracht.⁷ Diese Behauptung übersieht nicht nur Art. 6 der Verfassung, der explizit dem Minderheitenschutz gewidmet ist, sondern verkennt auch, dass der genannte Verweis allenfalls einen Abwägungsauftrag schafft, bei dessen Wahrnehmung dem Minderheitenschutz keineswegs der Vorrang eingeräumt werden muss.

Als Schranke der primären Gesetzgebungsbefugnis des Landes verbleiben des Weiteren die allgemeinen Prinzipien der italienischen Rechtsordnung, deren Aufhebung von Südtirol verlangt worden ist.

4. Abgeschwächte „Einvernehmensklausel“ in Art. 103 ASt.

Ursprünglich war an eine sehr weitreichende Absicherung der Südtirol-Autonomie (und selbstverständlich auch der Autonomie des Trentino) durch eine sog. „Einvernehmensklausel“ gedacht, wonach Änderungen dieses Statuts durch das Parlament in Rom ohne Zustimmung des Südtiroler Landtages (bzw. des Trentiner Landtages) nicht mehr möglich sein sollten. Diese Bestimmung vom März 2024 hatte folgenden Wortlaut:

«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

3 Vgl. W. Obwexer/E. Happacher, *Rechtsgutachten im Auftrag der Südtiroler Landesregierung*, Innsbruck/Bozen 2015, <https://redas.services.sdiag.it/redasArticles/Attachment?attachId=939109>.

4 Art. 8 des ASt. (der die Landeskompetenzen regelt) nimmt bekanntlich, was die Gesetzgebungsschranken anbelangt, auf Art. 4 ASt. (der die Regionalkompetenzen regelt) Bezug.

5 So auch G. Pallaver, in *Tiroler Tageszeitung* v. 18.4.2025, S. 2 sowie G. Denicolò/G. Pallaver (Fn 2).

6 Zur wechselhaften und von vielen Unwägbarkeiten geprägten Auslegung des „nationalen Interesses“ durch den italienischen Verfassungsgerichtshof – beeinflusst auch durch die vielen Spannungsebenen, die schon durch Art. 5 der italienischen Verfassung eröffnet werden, welcher sowohl die Unteilbarkeit der Republik als auch die Bedeutung der lokalen Autonomie sowie der Dezentralisierung betont – vgl. A. Mitrotti, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano*, Editoriale Scientifica: Neapel 2020.

7 Siehe A. Kofler, *Neue Südtiroler Tageszeitung* v. 15. April 2025, S. 3.

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.»

Von dieser Schutzvorkehrung ist wenig mehr verblieben. Der Wortlaut des aktuellen Vorschlags ist folgender:

«I progetti di modificazione del presente Statuto sono sottoposti a intesa adottata a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale e dei Consigli provinciali sul testo approvato in prima deliberazione dalle Camere. Ove l'intesa non sia raggiunta entro il termine di sessanta giorni, le Camere possono adottare le modificazioni con la maggioranza assoluta dei propri componenti nella seconda votazione, fermi restando i livelli di autonomia già riconosciuti.»

Dieser Text ist in vielerlei Hinsicht problematisch: Substantielle Garantien bietet er nicht mehr. Mit einem Beharrungsbeschluss des römischen Parlaments kann eine Abänderung der Autonomie auch gegen den Willen der beiden Landtage durchgesetzt werden. Es genügt eine Mehrheit der Kammermitglieder; es ist nicht einmal eine qualifizierte Mehrheit (bspw. 2/3-Mehrheit) vorgesehen. In diesem Zusammenhang ist auch auf Art. 138 Abs. 1 der Verfassung hinzuweisen, der bei Verfassungsänderungen (und eine Änderung des Autonomiestatuts ist eine Änderung einer verfassungsrechtlichen Bestimmung) ohnehin die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Kammern mit absoluter Mehrheit der Mitglieder in zweiter Lesung vorsieht. Somit fügt diese Bestimmung überhaupt nichts an Garantie hinzu.

Die Einfügung am Ende „fermi restando i livelli di autonomia già riconosciuti“ muss verwundern. Das „bereits erreichte Autonomieniveau“ sei garantiert, aber was ist dieses „Niveau“? Autonomien entwickeln sich fort, so wie Verfassungen und Rechtsordnungen im Allgemeinen. Wann ist eine Neuerung als „Einschränkung“, als „Absenkung des erreichten Niveaus“ zu beurteilen? Ist dabei auf einzelne Normen Bezug zu nehmen oder auf die Normen in ihrem Zusammenhang? Wie wäre dann dieser Zusammenhang zu beurteilen? Ist eine Reaktion auf einen veränderten Schutzbedarf im Einzelfall eine „Einschränkung“ oder eine „Stärkung“ der Autonomie? Wie ist dieser Sachverhalt zu beurteilen, wenn der Änderungsbedarf durch internationale Normen bzw. durch EU-Recht vorgegeben wird?

Es ist offensichtlich, dass es auf diese Fragen keine eindeutige Antwort gibt. Diese Garantie ist weitgehend inhaltsleer und schon dogmatisch sinnlos. Sie hat allenfalls die Funktion eines Placeboeffektes. Für die Zentralregierung wäre es problemlos möglich, eine Beschneidung von autonomen Kompetenzen so zu gestalten, dass die betreffende Maßnahme als „neutrale Anpassung“ bzw. sogar als „inhaltliche Erweiterung“ ausgegeben werden kann. Einschränkungen

in einem Bereich können mit Erweiterungen in anderen Bereichen gerechtfertigt werden. Wer und nach welchem Maßstab soll beurteilen, ob das „Gesamtgewicht“ der Garantien unverändert geblieben oder vielleicht sogar noch erweitert worden ist?

Der Begleittext ist diesbezüglich spezifischer: „*In particolare, rimangono fermi i livelli di autonomi correlati alla quietanza liberatoria rilasciata l' 11 giugno 1992 dall' Austria*“.

Ganz grundsätzlich leidet auch eine solche „Zusicherung“ unter denselben juristischen Mängeln wie jene im (vorgeschlagenen) Normtext (erneut muss man sich die Frage stellen, was denn dieses „Autonomieniveau des Jahres 1992“ ist, ob dieses etwa festgefroren ist in der Zeit und wie sich dieses überhaupt kardinal messen lässt). Im vorliegenden Kontext kommt aber noch erschwerend hinzu, dass diese „Garantie“ nicht in das Autonomiestatut aufgenommen werden soll, sondern allein im Begleittext zur Gesetzesinitiative zu finden ist. Bekanntlich stellen solche Begleittexte weder eine Rechtsquelle dar noch kommt diesen in irgendeiner Form ein verpflichtender Charakter zu.⁸ Der Jubel einzelner Politiker über diesen „Erfolg“ der Bezugnahme auf die Streitbeilegungserklärung 1992 im Begleittext ist deshalb in dieser Form wohl nicht gerechtfertigt.

Diese bis zur inhaltlichen Bedeutungsleere abgeschwächte „Einvernehmensklausel“ ist aber nicht nur wertlos, sondern möglicherweise sogar schädlich.

Sie drängt nämlich die Schutzfunktion Österreichs in den Hintergrund.⁹ Sie stellt ein klares Signal gegenüber Österreich dar, dass in Zukunft Änderungen des Autonomiestatuts in Zukunft eine primär innerstaatliche Angelegenheit sein werden, die Österreich nicht mehr (oder nicht mehr prioritär) betreffen.

Es ist zutreffend, dass die Schutzfunktion Österreichs theoretisch im Hintergrund aufrecht bleibt, doch hat diese ihre aktuelle Stärke gerade durch den kontinuierlichen Dialog zwischen Italien und Österreich erfahren, wobei praktisch jede seit 1992 getroffene Maßnahme von Substanz Gegenstand eines bilateralen Austausches war.¹⁰ Diese Praxis hat der internationalen Absicherung der Südtirol-Autonomie – in dieser Tragweite – erst ihr Gewicht verliehen.¹¹ Dieser Austausch könnte nun stark an Bedeutung verlieren und damit auch den Gehalt der Absicherung gefährden, der – wie im Völkerrecht üblich – von der Praxis lebt.

8 So, sehr deutlich, das Urteil des Kassationsgerichtshofs Nr. 23950 v. 2.10.2018: „la relazione di accompagnamento non ha efficacia cogente, né tantomeno è, essa stessa, fonte del diritto“

9 Vgl. dazu K. Zeller, Das Problem der völkerrechtlichen Verankerung des Südtirol-Paketes und die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofes, Wien: Braumüller 1989; P. Hilpold, Modernes Minderheitenrecht, Manz: Wien 2001, ders., Der Südtiroler Weg völkerrechtlicher Stufenlösung im europäischen Vergleich; in: S. Clementi/J. Woelk (Hrsg.), 1992: Ende eines Streits, 2003, S. 109-117.

10 Siehe dazu P. Hilpold, Die internationale Verankerung der Südtirol-Autonomie – Die Notwendigkeit der „Wiederherstellung“ der seit 1992 „entzogenen“ Kompetenzen: verfassungsrechtliche, völkerrechtliche und europarechtliche Aspekte, in: 81 Europa Ethnica 3-4-2024, S. 151-166.

11 Vgl. P. Hilpold, Die Streitbeilegungserklärung 1992–30 Jahre danach, in: 79 Europa Ethnica 1-2/2022, S. 58-68.

Für den Fortbestand der internationalen Absicherung der Südtirol-Autonomie wird es deshalb entscheidend sein, dass alle Änderungen an autonomen Regelungen weiterhin von Italien notifiziert werden und Österreich darauf punktuell reagiert. Sollte diese Praxis abgeschwächt oder beendet werden, so könnte sich folgendes Problem ergeben.

Bei einer effektiven Beschneidung der Südtirol-Autonomie durch den Zentralstaat stünde eine Intervention Österreichs vor Hürden bedeutenden Ausmaßes: Nicht nur müsste Österreich den Nachweis erbringen, dass die Absicherung der Südtirol-Autonomie in dem zwischen 1992 bis 2025 praktizierten Maße noch fortbesteht (trotz der Schaffung eines – wenn auch bloßen formalen – innerstaatlichen Absicherungsmechanismus), sondern es müsste zusätzlich belegt werden, dass das 1992 erreichte Niveau nicht abgeschwächt worden ist (jede inhaltliche Umgestaltung bei gleichzeitig fortbestehendem „Ursprungsniveau“ wäre eine rein innerstaatliche Angelegenheit).

Mit anderen Worten: Hat sich zuvor eine Praxis herausgebildet, wonach jede bedeutendere Änderung ein Mitspracherecht Österreichs auslöste, so muss in Zukunft eine substantielle Abschwächung des Niveaus der Südtirol-Autonomie (bezogen auf das Jahr 1992) nachgewiesen werden. Es kann jetzt schon prognostiziert werden, dass ein solcher Nachweis in den meisten Fällen nicht zu erbringen sein wird bzw. diesbezügliche Behauptungen auf massive Gegenargumente von italienischer Seite stoßen werden, wodurch eine Intervention Österreichs schon allein diplomatisch erheblich erschwert würde.

Die Einführung einer Einführungsklausel wie der vorliegenden ist damit im besten Fall nutzlos, im schlimmsten Fall aber gefährlich und der völkerrechtlichen Absicherung der Autonomie abträglich. Um diesem Gefahrenszenario wirksam zu begegnen, wird es somit erforderlich sein, den bisherigen Austausch zwischen Wien und Rom bei allen Änderungen des Autonomiestatuts weiter zu pflegen, und zwar in der bisherigen Intensität, unabhängig von der Einführung der (wie gezeigt, weitgehend substanzlosen) „Einvernehmensklausel“. Diese Klausel darf in keiner Form als Substitut oder als Einwirkung auf die Notifizierungspflicht durch Rom akzeptiert werden. Sie müsste – damit die Schutzfunktion vollumfänglich erhalten bleibt – als irrelevant für die völkerrechtliche Ebene in den Beziehungen zwischen Rom und Wien angesehen werden, was diplomatisch möglicherweise nicht einfach zu bewerkstelligen sein wird. Insgesamt wird damit ein erheblicher diplomatischer Zusatzaufwand in einem für die genannte völkerrechtliche Garantie nicht ungefährlichen Kontext geschaffen.

5. Änderung der „Ansässigkeitsklausel“ für die Ausübung des aktiven Wahlrechts in Südtirol gemäß Art. 25 ASt: Verkürzung der erforderlichen Ansässigkeit auf zwei Jahre

Die Ansässigkeitsklausel in Art. 25 ASt ist Ausdruck eines traditionellen Elements des Minderheitenschutzes, der

dem Autonomierecht zugrunde liegt und der von den Ursprüngen her der Südtirol-Autonomie eine zentrale Existenzberechtigung verliehen hat. Traditioneller Minderheitenschutz äußert sich im Schutz autochthoner Minderheiten und ist regelmäßig mit einer territorialen Radizierung der Schutzvorkehrungen verbunden. Territorialautonomien werden stets zugunsten von Bevölkerungsgruppen eingerichtet, die eine kontinuierliche Verbindung mit einem bestimmten Gebiet vorweisen können. Dementsprechend sind auch Verwaltung und (interne) Gestaltung dieser Autonomie überwiegend den betreffenden Volksgruppen vorbehalten.

Im Zuge der wachsenden Mobilität der Menschen werden territorial radizierte Schutzregelungen generell verstärkt hinterfragt, wobei im Bereich des Minderheitenschutzes alternative Ansätze noch nicht wirklich überzeugen. Die Reduzierung des Ansässigkeitsanfordernisses von vier auf zwei Jahre kann als Ausdruck dieser neuen Tendenzen gesehen werden, wobei die gegenwärtig in Südtirol in Kraft befindliche Regelung keineswegs einen besonders „konservativen“ Ansatz darstellt. Wenn die Aaland-Inseln häufig für ihre international vorbildhaften Minderheitenschutzregelungen (noch vor Südtirol) gepriesen werden, so ist darauf hinzuweisen, dass man auf den Aaland-Inseln erst nach 5 Jahren ununterbrochener Ansässigkeit die sog. regionale Bürgerschaft (*hembygdsrätten*) erwirbt, die zur Teilnahme an den Regionalwahlen auf den Inseln berechtigt.¹²

Mit der nun geplanten Reform wird Zugewanderten (mit italienischer Staatsbürgerschaft) damit schon nach zweijähriger Ansässigkeit in Südtirol eine volle, auch politische Integration in dem Sinne gewährt, dass sie aktiv und vollumfänglich das politische Leben mitgestalten können.

Die Wertung dieser Reform hängt wiederum von der Perspektive ab: Nimmt man zur Kenntnis, dass auch die Situation in Südtirol von wachsender Mobilität geprägt ist und – wie letzte Statistiken zeigen – von vermehrter Abwanderung nach Norden und Zuwanderung aus dem restlichen Staatsgebiet, so wird hiermit den Zugewanderten das Recht eingeräumt, in dem Gebiet, in dem sie ihre Steuern bezahlen, auch Ressourcenentscheidungen zu treffen. Zwar gilt diese Möglichkeit für die Zuwanderung aus dem Norden (überwiegend aus dem restlichen deutschen Sprachraum) in den meisten Fällen nicht, da die italienische Staatsbürgerschaft nicht vorliegt, doch liegt dieser Sachverhalt außerhalb des autonomen Regelungsbereichs. Insoweit diese Maßnahme die Integration in Südtirol er-

12 Das Wahlrecht auf den Aaland-Inseln ist Teil der Bürgerrechte (dazu zählen auch die Gewerberechte auf den Aaland-Inseln sowie das Recht auf Grunderwerb auf den Aaland-Inseln), die den Aaländern zusätzlich zu den Rechten aus der finnischen Staatsbürgerschaft gewährt werden. Vgl. das Autonomiegesetz der Aaland-Inseln ÅFS 1144/1991). Vgl. zur Autonomie der Aaland-Inseln G. Alfredsson/G. Lindholm (Hrsg.), *The Autonomy of the Åland Islands - Constitutional and International Law Challenges*, Brill: Leiden/Boston 2025. Wie eine Anfrage dieses Autors bei Dr. Göran Lindholm (Aaland-Inseln) ergeben hat, besteht auf den Aaland-Inseln keinerlei Intention, das Erfordernis der fünfjährigen Ansässigkeit für den Erwerb der Bürgerrechte abzusenken.

leichtert, kann darin auch ein Zuzugsanreiz erachtet werden.

Diese Maßnahme kann somit als volkstumpolitische Initiative zugunsten der italienischen Volksgruppe gesehen werden, wobei aber auch zu berücksichtigen ist, dass Migranten aus Nicht-EU-Staaten, die in Italien die italienische Staatsbürgerschaft erwerben, naturgemäß ebenfalls in den Genuss dieser Rechte kommen. Zuwanderung aus Drittstaaten mit nachfolgender Einbürgerung in Italien und nachfolgendem bzw. parallelem Zuzug nach Südtirol ist ein Faktum (bedingt auch durch den Arbeitskräftebedarf im Lande) und wird durch diese Neuregelung, die als Maßnahme zur Förderung der Integration zu sehen ist, gefördert.

Z.T. wurde aber auch in diesem Zusammenhang versucht, „volkstumpolitische Reziprozität“ in diesen „Errungenschaften“ zu identifizieren, wenn von der deutschsprachigen politischen Jugend der Mehrheitspartei auf den Wert der neu eingeführten „historischen Ansässigkeit“ in Art. 25 Abs. 2 hingewiesen wurde:¹³ Wer einmal das Ansässigkeitskriterium erfüllt hat, gewinnt das aktive Wahlrecht sofort wieder, wenn er (sie) in die jeweilige Provinz nach einer Abwanderung zurückkehrt. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass bei einer Abwanderung in das Ausland eine Eintragung in das Register der Auslandsitaliener („AIRE“) verpflichtend vorgesehen ist. Wer in diesem Register eingetragen ist und zuvor in der Region Trentino-Südtirol ansässig war, behält weiter das Wahlrecht in seiner Heimatprovinz.¹⁴ Relevant ist diese Neuerung somit allein für den Fall der Abwanderung in eine andere italienische Provinz, nicht im Falle der Verlegung des Wohnsitzes in das Ausland. Im Regelfall werden damit Angehörige der italienischen Volksgruppe weit häufiger Nutzen aus dieser Neuerung ziehen als Angehöriger der deutschen Volksgruppe (für welche sich, wie gezeigt, nichts ändert, wenn sie bspw. in das deutschsprachige Ausland abwandern).¹⁵

6. Weitere Maßnahmen zugunsten der italienischen Volksgruppen: Stärkung der Vertretung der italienischen Volksgruppe in der Landesregierung (Art. 50) und im Gemeindeausschuss (Art. 61)

Zwar sind die Neuerungen abstrakt und neutral formuliert, doch kommen diese gar klar in erster Linie der italienischen Volksgruppe zugute.

Art. 50 Abs. 1 Satz 1 ASt. lautet aktuell folgendermaßen:

„Die Zusammensetzung des Landesausschusses von Südtirol muss im Verhältnis zur Stärke der Sprachgruppen stehen, wie sie im Landtag vertreten sind.“

Diese Regelung soll nunmehr in der Form abänderbar sein, dass der Landtag mit der Mehrheit seiner Mitglieder bestimmen kann, dass sich die Zusammensetzung der Landesregierung nach der Stärke der Sprachgruppen laut letzter Volkszählung bestimmt.

Was hingegen den Gemeindeausschuss anbelangt, so lautet Art. 61 Abs. 2 folgendermaßen:

„In den Gemeinden der Provinz Bozen hat jede Sprachgruppe das Recht, im Gemeindeausschuss vertreten zu sein, wenn sie im Gemeinderat mit wenigstens zwei Räten vertreten ist.“

In Zukunft können die Gemeinderäte mit der Mehrheit ihrer Mitglieder beschließen, dass eine Sprachgruppe auch bereits mit einem Mitglied im Rat im Gemeindeausschuss vertreten sein kann.

Diese Regelung ist als Versuch zu werten, der italienischen Volksgruppe eine stärkere und effizientere Vertretung im Landtag und in den Gemeindeausschüssen zu ermöglichen.

In Hinblick auf die neue Regelung in Art. 50 Abs. 1 wurde eingewandt, dass damit eine Ausnahme mit ungleich geringeren Hürden im Vergleich zur Berufung von außen in die Landesregierung gemäß Art. 50 Abs. 2 ASt. geschaffen werde.¹⁶ Diese Situationen sind zwar nur begrenzt vergleichbar (geht es in Art. 50 Abs. 2 doch um eine „Berufung von außen“), doch zeigt die nunmehr geplante Neuerung doch eine klare Intention, volkstumpolitische Zugeständnisse zu machen, um das Gesamtpaket im Parlament eher approbationsfähig zu machen.¹⁷

7. Die Änderung der Bezeichnung der Region – Eine minderheitenpolitische/volkstumpolitische Maßnahmen zugunsten der deutschen Volksgruppe?

Als volkstumpolitische Maßnahme zugunsten der deutschen Volksgruppe wurde eine Änderung in der Benennung der Region dargestellt, und zwar die Umbenennung der Region von „Regione Trentino-Alto Adige“ in „Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol“.

Aber auch die deutsche Bezeichnung wird geändert: In Art. 114 des ASt. wird „Trentino-Alto Adige (Trentino Südtirol)“ ersetzt durch „Trentino-Alto-Adige (in deutscher Sprache: „Region Trentino-Südtirol/Alto Adige“ (siehe den neuen Art. 114 des ASt.)). Damit wird nun die italienische Bezeichnung „Alto Adige“ erstmals Teil der zuerst rein deutschen Bezeichnung Südtirol. Dagegen wurde eingewandt, dass damit allein eine Anpassung des Autonomiestatuts

13 So A. König auf Salto, „Wichtig für die Jugend“, <https://salto.bz/de/article/14042025/wichtig-fur-die-jugend>.

14 Vgl. DPR Nr. 50 v. 1. Februar 1973, Art. 4 und 5 sowie <https://civis.bz.it/de/dienste/dienst.html?id=1023857>.

15 Vgl. S. Constantini, Brennerbasisdemokratie, <https://www.brennerbasisdemokratie.eu/?p=91294>.

16 Vgl. dazu Neue Südtiroler Tageszeitung v. 18.4.2025, S. 4.

17 Erwähnt werden muss auch, dass damit eine „Aufblähung“ der Landesregierung verhindert werden kann, wenn eine Volksgruppe mit wenigen Mandatarn im Landtag vertreten ist, aber in der Regierung mit mehreren Mitgliedern vertreten sein möchte. Dies zieht nämlich eine aliquote Erweiterung der Landesregierung mit Vertretern der größeren Sprachgruppe nach sich. Dieses Problem dürfte aber – anders als in der politischen Diskussion vielfach dargestellt – wohl nicht der entscheidende Grund für diese Neuerung gewesen sein.

an die Benennung in der Verfassung erfolge, die seit 2001 in Art. 116 „Trentino-Alto Adige/Südtirol“ laute.¹⁸ Die Verfassung liegt allerdings naturgemäß nur auf Italienisch in authentischer Sprachversion vor, während es für das Autonomiestatut zwei Versionen gibt, nämlich neben der italienischen (authentischen) Fassung auch eine deutschsprachige Übersetzung, die gemäß Art. 114 ASt. im Amtsblatt der Region veröffentlicht wird. Für die deutschsprachige (übersetzte) Version des Autonomiestatuts wäre die Verwendung rein deutscher Bezeichnungen damit durchaus möglich gewesen wäre. Durch diese Neuerung wird selbst die Übersetzung italianisiert und damit – wenn man eine Minderheitenpolitische Perspektive anlegen will – in ein traditionelles (Sprach)kulturgut eingegriffen.

8. „Ausweitung“ bzw. Wiederherstellung der Kompetenzen (Art. 8 ASt.)

Es handelt sich hierbei um einen sehr problematischen Bereich, den heikelsten überhaupt (vielleicht neben der Fortführung der „nationalen Interessen“ als Interventionsmöglichkeit und der völlig unzureichenden „Einvernehmensklausel“).¹⁹

Die Probleme, die mit dieser Regelung verbunden sind, ergeben sich unmittelbar aus dem ganzen Entstehungsprozess der Reformdiskussion auf der Grundlage des erwähnten Gutachtens aus 2015²⁰ und wohl auch aufgrund der mangelnden Einbindung der breiteren Bevölkerung in die Reformdiskussion, wodurch gröbere, konzeptionelle Mängel vermieden hätten werden können.

Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt konnte nämlich noch nirgendwo überzeugend erklärt werden, was unter „Einschränkung“ der Autonomie unter Verletzung der Streitbeilegungserklärung 1992 zu verstehen wäre. Dasselbe und das vielleicht noch größere Problem stellt sich in Bezug auf die „Ausweitung“ der Autonomie. Eine Erweiterung der autonomen Kompetenzen auf Sachbereiche, die eine Gestaltung der Autonomie in Hinblick auf neue Anforderungen besser ermöglichen und insbesondere auch die sprachlich-kulturelle Identität der Minderheit festigen und ein wirtschaftliches Umfeld schaffen könnte, das existenzsichernd für die Minderheiten wirken würde, wäre zweifelsohne ein verdienstvolles Bestreben. Nichts von dem findet sich jedoch im aktuellen Vorschlag. Es findet sich keinerlei Kompetenzerweiterung oder zumindest Kompetenzklärung im neuralgischen Bereich der Schule, kein Wort zur Ausweitung der Finanzautonomie²¹, zur Stärkung der grenzüberschreitenden Kooperation oder zur direkten Demokratie.²²

Dagegen werden insbesondere die Kompetenzen erweitert im Bereich des Arbeitsrechts einschließlich der Kollektivverträge, im Bereich der Raumplanung, einschließlich der Urbanistik, des Wohnbaus und der Regulierungspläne, des Umweltschutzes sowie der Wildtierbewirtschaftung und im Handel.

Es ist nicht klar, ob diese Kompetenzerweiterungen im Gegenzug für die erwähnten volkstumspolitischen Maßnah-

men gewährt wurden (der Verhandlungsprozess wurde – soweit überhaupt Einblick gewährt wurde – regelmäßig als „do ut des“-Prozess dargestellt) oder als isolierte Maßnahmen zu sehen sind. Von unmittelbarer volkstumspolitischer Relevanz sind sie nicht. Es stellt sich auch die Frage, nach welchen Kriterien genau diese Bereiche ausgewählt worden sind und inwieweit ein Zugewinn an Landeskompetenz in diesen Bereichen – angesichts überragender Regulierungskompetenzen durch die EU – überhaupt von Relevanz ist bzw. – soweit überhaupt identifizierbar – tatsächlich einen Gewinn für die Autonomie darstellen.

Diese Fragen müssten in einer umfassenden landesweiten Diskussion vertieft werden und gerade weil ein solcher Beratungsprozess unterblieben ist bzw. bewusst nicht eingeleitet worden ist, müssen grundsätzliche Zweifel an der gesamten Reform aufkommen.

Im Rahmen des hier zur Verfügung stehenden Seitenumfanges sollen folgende grundsätzliche Überlegungen zum Inhalt dieser „Kompetenzgewinne“ angestellt werden:

- Was das Arbeitsrecht angeht, stellt sich die Frage, in wessen Interesse ein Zugewinn an Landeskompetenz liegt. Das italienische Arbeitsrecht gilt – was die Wahrung der Interessen der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen angeht – als EU-weit vorbildhaft. Was soll hier konkret mit einer Stärkung der Landeskompetenz erreicht werden? Und insbesondere: Ist garantiert, dass damit die ArbeitnehmerInneninteressen in demselben Maße geschützt werden, wie dies bislang auf gesamtstaatlicher Ebene der Fall ist? In wie weit kann hier überhaupt von einer „Wiederherstellung“ von Kompetenzen gesprochen, wenn sich zwischenzeitlich, seit 2001, die Trennlinie zwischen privatem und öffentlichem Arbeits-

18 Vgl. Neue Südtiroler Tageszeitung v. 15.4.2025, S. 3.

19 Vgl. dazu auch F. Gobato, *Ecco le Rinunce SVP*, salto, 18.4.2025, <https://salto.bz/de/article/18042025/autonomia-ecco-le-rinunce-svp>.

20 Siehe dazu im Detail P. Hilpold, *Sulla ostentata imprescindibilità del ripristino delle competenze 'rimosse' a favore dell'autonomia altoatesina: profili costituzionali, internazionali e di rule of law europea*, in: 113 *federalismi* 9/2025, S. 113-129, https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=51962&content=Sulla%2Bostentata%2Bimprescindibilit%C3%A0%2Bdel%2Bripristino%2Bdelle%2Bcompetenze%2B%27rimosse%27%2Ba%2Bfavore%2Bdell%E2%80%99autonomia%2Baltoatesina&content_author=%3Cb%3EPEter%2BHilpold%3C%2Fb%3E.

21 Zur aktuellen Situation der Finanzregelung vgl. O. Peterlini, *Autonomie als Friedenslösung*, Nomos: Baden-Baden 2023, S. 445 sowie P. Hilpold, *Italienisches Steuerrecht – Allgemeiner Teil*, Nomos: Baden-Baden 2022, S. 85 ff.

22 Auch auf die schon seit langem vorgetragenen Forderungen nach einer Aufwertung der Rolle der ladinischen Minderheit im Autonomiegefüge wurde nicht eingegangen. Siehe zu den einschlägigen Vorschlägen insbesondere Ch. Perathoner, *Grundlagen des völkerrechtlichen, europarechtlichen und verfassungsrechtlichen Minderheitenschutzes*. Dargestellt am Beispiel der ladinischen bzw. rätoromanischen Minderheit in Italien mit besonderer Betrachtung dieser Sprachgruppe im Südtiroler Minderheitensystem, Dissertation, Leopold-Franzens-Universität Innsbruck, 2017, S. 634 (verpflichtende Vertretung der ladinischen Minderheit in der Landesregierung), 637 f. (Möglichkeit der Berufung eines Vertreters der ladinischen Minderheit in die Sektion des Regionalen Verwaltungsgerichtshofes für die Autonome Provinz Bozen-Südtirol), 639 f. (verpflichtende Vertretung der ladinischen Minderheit in der Zwölfer- und Sechserkommission).

recht weiter hin zum erstgenannten Bereich verschoben hat?²³

- In Bezug auf das öffentliche Beschaffungswesen („*contratti pubblici*“) wurden – anders als noch im Vorschlag vom März 2024 – die Vergabeverfahren („*procedure di aggiudicazione*“) sowie deren Umsetzung wieder herausgenommen und explizit auf das Landesinteresse (*di interesse provinciale*) eingeschränkt. Damit sind schwierige Abgrenzungsprobleme, die die Gestaltung der diesbezüglichen Landeskompetenz sehr erschweren könnten, geradezu vorprogrammiert. Die geplante Erweiterung der autonomen Kompetenzen im Bereich des Beschaffungswesens ist damit auf jeden Fall wieder stark eingeschränkt worden. Auch die Umweltschutzkompetenz wurde auf das (nicht einfach zu definierende) „Landesinteresse“ beschränkt.²⁴
- Sowohl das öffentliche Beschaffungswesen als auch der Umweltschutz sind im Übrigen EU-rechtlich weitgehend durchnormierte Bereiche. Welchen Sinn macht hier die Schaffung einer primären Landeskompetenz, die dann weitgehend darin bestehen muss, EU-Recht zu übernehmen? In dem engen Rahmen, in welchem hier autonome Kompetenzen noch zum Tragen kommen (die diesbezügliche Grenzziehung dürfte, wie angedeutet, noch einige Probleme aufwerfen)
- , wird damit eine weitere Regelungsebene geschaffen, zusätzliche Komplexität, verbunden mit Kosten für die Autonomen Provinzen. Was insbesondere das Beschaffungswesen betrifft, wird dieser Kompetenzgewinn zusätzlichen (idR lokalen) Beratungsbedarf generieren, was einerseits mit wirtschaftlichen Vorteilen für die Berater verbunden sein wird, weniger aber wohl für die Südtiroler Volkswirtschaft. Hinsichtlich des Umweltschutzes stellt sich die grundsätzliche Frage, welche Interessen auf der Grundlage einer primären Landeskompetenz in diesem Bereich besser verfolgt werden können. Sind es die Umweltschutzanliegen an sich? Das wird letztlich davon abhängen, ob diese Anliegen eine entsprechende Vertretung im Landtag bzw. in der Landesregierung finden. Das ist möglich, aber nicht garantiert. Vieles spricht dafür, dass öffentliche Anliegen wie jenes des Umweltschutzes starker Interessensgruppen bedürfen, die ein Maximum an Transparenz herstellen können und dies ist auf staatlicher Ebene im Regelfall eher zu garantieren als auf Landesebene. Nicht gewährt wurde die angestrebte Kompetenz für die Schaffung einer autonomen Regulierungsbehörde im Energiebereich²⁵ – diese Zuständigkeit wäre tatsächlich von Wert für die Autonomie gewesen.
- Als nächstes Beispiel kann auf den Handel verwiesen werden. Auch hier wird entscheidend sein, welche Interessen die lokale Politik – anders als die nationale Politik – besser oder verstärkt vertritt. Das zentrale Problem, das sich hier stellt, ist, in wie weit Konsumenteninteressen Berücksichtigung finden. Insbesondere die Neue Politische Ökonomie (*Public Choice Theory*) zeigt, dass Konsumenteninteressen sehr schwer zu organisieren sind und im Regelfall gegenüber „starken Interessen“ kleiner,

aber gut organisierter Gruppen das Nachsehen haben.²⁶ Auf gesamtstaatlicher Ebene lassen sich solche diffusen Interessen weit besser organisieren als auf lokaler Ebene. Auch in diesem Zusammenhang wäre eine breit angelegte öffentliche Diskussion sinnvoll gewesen. In Bezug auf den Handel hat übrigens die Regelung der Öffnungszeiten, der wohl zentrale Anlass, um diesen Kompetenzbereich als ausschließlichen zu reklamieren²⁷, im endgültigen Text vom April 2025 keinen Eingang gefunden. Die Folge war Ratlosigkeit unter den zuständigen Interessensvertretern und widerstreitende Äußerungen und Empfehlungen folgten.

- Und schließlich sei noch darauf hingewiesen, dass gerade die hier angesprochenen Bereiche – zumindest ein Großteil davon – als extrem korruptionsanfällig gelten. Dies gilt für Stellenvergaben, für kapitalintensive Umweltschutzmaßnahmen und im Besonderen für das öffentliche Beschaffungswesen. Ohne dass hier eine vertiefte Diskussion dazu unternommen werden kann²⁸, wird gerade in der rezentesten Literatur darauf verwiesen, dass die beste Abhilfe in diesem Zusammenhang durch Transparenz sowie durch Antikorruptionsinstitutionen geboten werden kann.
- Die italienische Antikorruptionsbehörde ANAC spricht in Bezug auf die öffentliche Stellenvergabe von einer „zentralen Front“ der Korruptionsbekämpfung.²⁹ Dem öffentlichen Beschaffungswesen widmet die italienische Anti-Korruptionspolitik (sowie institutionell die Antikorruptionsbehörde ANAC) prioritäre Aufmerksamkeit. Wenn in Südtirol somit derart heikle Kompetenzbereiche übernommen werden, so wäre im Sinne dieser Ausführungen die schon länger geführte Diskussion über die Einrichtung einer eigenen Antikorruptionsbehörde für Südtirol verstärkt anzugehen.
- Was schließlich die Kompetenz für die Wildtierbewirtschaftung³⁰ anbelangt, so gibt es auf Landesebene, auch bei Zuerkennung einer primären Zuständigkeit, angesichts der diesbezüglichen Bestimmungen in der Habitat-Richtlinie (RL 92/43/EWG) nahezu überhaupt keinen

23 Genau in demselben Jahr, in welchem die Streitbeilegungserklärung abgegeben worden, ist übrigens im Arbeitsrecht eine grundlegende Weichenstellung im Sinne der Einschränkung des öffentlichen Arbeitsrechts mit Legislativdekret Nr. 165 v. 30.3.2001, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, erfolgt. Vgl. nachfolgend insbesondere Notverordnung Nr. 34 v. 20.3.2014 („*decreto Poletti*“) sowie das Gesetz Nr. 183 v. 10.12.2014 mit weiteren Ermächtigungsgrundlagen.

24 Siehe dazu den zukünftigen Art. 29-bis ASt.

25 Vgl. F. Gobatto (Fn 19).

26 Vgl. grundlegend M. Olson, *The Logic of Collective Action*, Cambridge: Harvard University Press, 1965

27 Die Liberalisierungsmaßnahmen der Regierung Monti des Jahres 2012, und im Besonderen die völlige Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten zur Flexibilisierung der italienischen Wirtschaft, waren in Südtirol auf besonders starke Kritik gestoßen. Eine Übertragung dieser Kompetenz würde aber nach überwiegender Auffassung das Wettbewerbsrecht betreffen, dessen Einheitlichkeit vom italienischen Staat besonders intensiv verteidigt wird.

28 Siehe bspw. ausführlich dazu B. Locoratoio/A. Pedaci, *Trasparenza e Anticorruzione nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2022.

29 Vgl. ANAC, *La corruzione in Italia 2016-2019*, 17. Oktober 2019: „*la nuova frontiera del pactum sceleris*“.

Spielraum, wie auch der letzthin – gerade auch regional – entbrannt „Wolfstreit“ gezeigt hat.³¹ Einiges deutet darauf hin, dass hier „pro forma“ eine Kompetenz zuerkannt worden ist in einem politischen Verhandlungsprozess, der als „Geben und Nehmen“ inszeniert worden ist, ohne dass jedoch eine vertiefte Prüfung und Diskussion von „Leistung“ und „Gegenleistung“ versucht worden wäre. Da die breitere Bevölkerung, wie gezeigt, über den Verhandlungsprozess kaum informiert worden ist und das Ergebnis, auch angesichts seiner zersplitterten Natur mit verschiedenen weitgehend unzusammenhängenden „Verhandlungserfolgen“ von Nichtinvolvierten kaum beurteilt werden kann, ist mit dem Wildtiermanagement wahrscheinlich auch bewusst ein Thema einbezogen worden, das über die Wolf- und Bärgefahr starke Emotionen auszulösen vermag, wobei jeglicher Ansatz einer Regelung, unabhängig von seiner Tragweite, von der Bevölkerung spontan als Erfolg empfunden werden kann.

9. Aufwertung der Durchführungsbestimmungen (Art. 107 Ast)

Ein wichtiges Koordinierungsinstrument zur Überwindung von Konflikten zwischen Staat, Region und Land könnte, zumindest auf den ersten Blick, das Instrument der Durchführungsbestimmung sein, das in Art. 107 Ast geregelt ist.

Dazu hatte der ursprüngliche Reformtext vom März 2024 folgenden Vorschlag einer Neuregelung enthalten:

«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.»

Gegen diesen Regelungsvorschlag ist intensive Kritik vorgebracht worden, da auf dieser Grundlage die Gefahr gesehen wurde, dass damit die Verfassungsgerichtsbarkeit in Bezug auf die Ausübung von Kompetenzen der Region bzw. der beiden Provinzen erheblich eingeschränkt hätte werden können. Aus autonomiepolitischer Perspektive mag dies auf den ersten Moment für einzelne auch attraktiv erscheinen, doch hätten sich damit u.U. auch Möglichkeiten eines unmittelbaren Eingriffs in den Grundrechtsbereich (bei gleichzeitigem Ausschluss der Gerichtsbarkeit des Verfassungsgerichtshofs) ergeben, was EU-rechtlich und EMRK-rechtlich aber nicht akzeptabel gewesen wäre.³²

Der nunmehr vorliegende Text ist im Vergleich dazu im Wortlaut sicherlich „entschärft“ worden und stellt auf den Abgleich der Kompetenzen zwischen Staat und Region bzw. Provinz ab, wobei nochmals betont wird, dass dabei die Landeskompentenzen zu beachten sind:

all'articolo 107, primo comma, dopo le parole: «del presente Statuto» sono inserite le seguenti: «recanti anche disposizioni volte ad armonizzare l'esercizio della potestà legislativa regionale e provinciale con quella statale, te-

nendo conto delle particolari condizioni di autonomia attribuite alla Regione e alle Province autonome di Trento e di Bolzano»

Die genauen Auswirkungen dieser Bestimmung in der praktischen Anwendung sind noch schwer abzuschätzen. Vorm Wortlaut her wäre diese Bestimmung sicherlich dazu gedacht, Grauzonen im Kompetenzbereich zwischen Staat und den autonomen Provinzen (sowie der autonomen Region) zu klären und dabei insbesondere auch ungerechtfertigte Eingriffe in die autonomen Kompetenzbereiche frühzeitig und wirksam abzuwehren. Allerdings zeigt sich auch hier, wie wichtig eine vertiefte rechtswissenschaftliche Analyse der schwierigen Frage der Abgrenzung von Kompetenzbereichen gewesen wäre. Ist es überhaupt möglich, eine solche Abgrenzung auf rein technische Sachverhalte zu beschränken? Wie sollte in diesem Zusammenhang vorgegangen werden, wenn die Kompetenzfrage auch Grundrechtsfragen berührt, die nur ein Gericht, hier der Verfassungsgerichtshof, rechtsstaatskonform und in Übereinstimmung mit den Vorgaben des EU-Rechts klären darf? Damit leben aber die Bedenken wieder auf, die schon anlässlich der im März 2024 vorgelegten Fassung vorgetragen worden sind.

Zu Recht wurde in diesem Zusammenhang (bezogen auf die inhaltlich weitere, allerdings von denselben strukturellen Problemen gekennzeichneten Regelung im Vorschlag vom März 2024) ein möglicher Konflikt mit den obersten Grundsätzen des italienischen Verfassungssystems vermutet.³³ Insbesondere wenn man bedenkt, dass ein „Kompetenzkonflikt“ auch Auswirkungen auf den Bereich des Grundrechtsschutzes haben kann, kann die Zuweisung der Kompetenz zur Lösung eines solchen Konflikts an eine politisch eingesetzte Kommission (die so genannte „Zwölferkommission“ für regionale Zuständigkeiten und die „Sechserkommission“ für regionale Zuständigkeiten),

30 Auch der Anwendungsbereich dieser Kompetenz ist auf Fragen von „Landesinteresse“ beschränkt (siehe den zukünftigen Art. 29-bis Ast). Zu Recht verweisen in diesem Zusammenhang G. Denicolò und G. Pallaver auf die nicht unerheblichen praktischen Umsetzungsprobleme, wenn sich dabei um gesamtstaatlich geschützte bzw. wandernde oder durchziehende Wildtierarten handelt. Vgl. G. Denicolò/G. Pallaver (Fn 2).

31 Vgl. P. Hilpold, Umweltrecht: Die Reichweite des Wolfsschutzes laut FFH-Richtlinie, Anmerkung zu EuGH (Erste Kammer), Urteil vom 11.7.2024 – C-601/22 (Umweltverband WWF, Österreich/Tiroler Landesregierung)“ in: EuZW 2024, S. 923 ff. Eine Lockerung des Wolfsschutzes auf EU-Ebene ist für die nächste Zeit möglich, doch werden weiter einheitliche Standards in der EU gelten. Vgl. dazu auch „Dolomiten“ v. 19./20./21.4. 2025, S. 13: „Wolfsabschüsse: Minister dämpft Erwartungen“.

32 Vgl. dazu F. Palermo, La proposta di revisione degli statuti speciali: autonomia anche dallo Stato di diritto?, in: Federalismi.it 14/2024, S. 260-274, <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=50679> sowie P. Hilpold, (Fn 1).

33 In diesem Sinne F. Palermo, La proposta di revisione degli statuti speciali, Fn 78, S. 271, der sich auf das Urteil 1146/1988 bezieht, in dem der Verfassungsgerichtshof feststellte, dass „die italienische Verfassung bestimmte oberste Grundsätze enthält, die in ihrem wesentlichen Inhalt nicht untergraben oder verändert werden können, auch nicht durch Verfassungsänderungsgesetze oder andere Verfassungsgesetze“. Vgl. zum Nachfolgenden auch P. Hilpold, Die internationale Verankerung der Südtirol-Autonomie – Die Notwendigkeit der „Wiederherstellung“ der seit 1992 „entzogenen“ Kompetenzen: verfassungsrechtliche, völkerrechtliche und europarechtliche Aspekte, in: 81 Europa Ethnica 3-4-2024, S. 151-166.

der die für Verfassungsgerichte typischen Unabhängigkeits- und Professionalitätsgarantien fehlen, in der Tat zu einer Verletzung von Grundprinzipien der Verfassungsordnung führen, obwohl nicht ganz klar ist, ob und inwieweit diese Theorie über die „*Baugesetze der Verfassung*“ in der Praxis befolgt und angewendet wird.³⁴

Noch weit gravierender zeigt sich diese Problematik, wenn man eine europäische Perspektive anlegt, die keinen Zweifel an den Anforderungen der „*Rechtsstaatlichkeit*“ beim Schutz der Grundrechte durch die Verfassungsgerichte im europäischen Kontext lässt. Wie der Europäische Gerichtshof bekräftigt hat, stellt „[d]er Grundsatz des wirksamen gerichtlichen Schutzes der Rechte aus dem Unionsrecht, von dem in Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV die Rede ist, [einen] allgemeine[n] Grundsatz des Unionsrechts [dar], der sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergibt; er ist in den Art. 6 und 13 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und nun auch in Art. 47 der Charta verankert“.³⁵

„Schon das Vorhandensein einer wirksamen, zur Gewährleistung der Einhaltung des Unionsrechts dienenden gerichtlichen Kontrolle ist dem Wesen eines Rechtsstaats inhärent“.³⁶

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in einem Urteil aus dem Jahr 2020 („*Guðmundur Andri Ástráðsson gegen Island*“) ³⁷ eine Reihe von Bedingungen in Bezug auf die Ernennung, die Zusammensetzung und die Tätigkeit eines Organs, das richterliche Aufgaben wahrnimmt, festgelegt, damit davon ausgegangen werden kann, dass es die Anforderungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) erfüllt. Wenn, wie im vorliegenden Fall der „Sechserkommission“ und der „Zwölferkommission“, möglicherweise de facto gerichtliche Zuständigkeiten zugewiesen werden (und diese sogar typisch für ein Verfassungsgericht sind), müssten dieselben Kommissionen die von der EMRK aufgestellten Kriterien der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit erfüllen, was hier aber nicht der Fall ist.

Die Umsetzung der Verfassungsreform auch in der nunmehr vorliegenden, „abgeschwächten“ Form in Bezug auf die Regelung der neuen Funktion der Durchführungsbestimmungen, stünde daher in klarem Widerspruch zu den von der europäischen Rechtsprechung herausgearbeiteten Kriterien, die ein Verfassungssystem in einem Rechtsstaat erfüllen muss. Ein Lösungsvorschlag könnte darin bestehen, dass die neuen Funktionen der Durchführungsbestimmungen (und spiegelbildlich die neuen Kompetenzen der Sechser- und der Zwölferkommission) dann nicht greifen, wenn der Grundrechtsbereich angesprochen ist. Allerdings würde eine solche Regelung neue Auslegungsprobleme dergestalt aufwerfen, dass nach einer genauen Abgrenzung von Grundrechtsfragen gesucht werden müsste, was nicht ohne Weiteres möglich sein dürfte.

10. Schlussbemerkungen

Wie gezeigt, sind die Neuerungen im Autonomierecht, die mit diesen Reformen einhergehen, nicht besonders weitreichend und liegen weit hinter den früheren Ankündigungen, so wie sie – zumindest partiell – im (ebenfalls nicht unproblematischen) Text vom März 2024 ihren Niederschlag gefunden haben.

Ob die verbliebenen Neuerungen als relevant, als positiv oder als negativ einzustufen sind, hängt, wie ebenfalls gezeigt, in zahlreichen Fällen vom jeweiligen Interessensstandpunkt ab.

Wenn man eine volkstumpolitische Perspektive anlegen möchte, so bringt dieser Text an verschiedenen Stellen positive Neuerungen für die italienische Volksgruppe und fördert vor allem ihre politischen Mitbestimmungsrechte. Was die Reduzierung der Ansässigkeitsdauer von vier auf zwei Jahre anbelangt, um das aktive Wahlrecht ausüben zu dürfen, so bedeutet diese Neuerung eine Abkehr vom traditionellen Konzept des territorial radizierten Minderheitenschutzes, der eine längere Aufenthaltsdauer für die Wahrnehmung insbesondere auch der politischen Rechte aus den Schutzbestimmungen voraussetzte. Die aktuelle Neuerung kommt insbesondere auch Zuwanderern (nach dem Erwerb der italienischen Staatsbürgerschaft) zugute und integriert diese auch rascher auf der politischen Ebene.

Für die deutsche Volksgruppe enthält der aktuelle Text nichts Relevantes im volkstumpolitischen Bereich; es kommt in dieser Hinsicht zu keiner Stärkung des Minderheitenschutzes.

Immer wieder wurde der Fortgang der Autonomieverhandlungen (deren Details nicht publik gemacht worden sind) als ein „Geben und ein Nehmen“ (*do ut des*) auch in volkstumpolitischer Hinsicht porträtiert. Ohne eine Wertung über die Sinnhaftigkeit einer solchen Perspektive vorzunehmen, kann auf jeden Fall festgehalten, dass das vorliegende Verhandlungsergebnis einen solchen Prozess nicht widerspiegelt, zumindest nicht nach Maßgabe eines substanziellen, diesbezüglich erfolgreichen Ergebnisses.

Z.T. wurde versucht, die „Zugewinne“ an Autonomierechten (parallel zu den nicht klar abgegrenzten „Wiederherstellungserfolgen“) diesbezüglich ins Feld zu führen. Dieses Vorgehen ist wohl schon vom Ansatz her verfehlt und ist auch substantiell, vom Ergebnis her, nicht nachweisbar.

Die regelmäßig betonten „Autonomiegewinne“ im Bereich Umweltschutz und Beschaffungswesen sind kaum von grö-

34 Damit verbunden ist eine weitere Frage, die hier aus Platzgründen nicht vertieft werden kann: inwieweit auch Entscheidungen, die in einem Kontext einer Sonderautonomie getroffen werden, Ausdruck privater und nicht kollektiver Interessen sein können und daher von einer unparteiischen Instanz wie dem Verfassungsgericht überprüft werden müssen, auch im Interesse der Bürger und vor allem auch der betreffenden Sonderautonomien. Siehe R. Bin, *Autonomia speciale e integrazione: la giurisprudenza costituzionale*, in: Le Regioni 3/2022, S. 407-414 (409).

35 C64/16-, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, 27. Februar 2018, ECLI:EU:C:2018:117, Para. 35.

36 Ibid., Rn. 36.

37 „*Guðmundur Andri Ástráðsson gegen Island*“, 26374/18, Urteil vom 1.12.2020.

ßerer Bedeutung, allein schon da diese Materien weitgehend EU-rechtlich vordeterminiert sind. Allfällige lokale Ergänzungen, soweit überhaupt zulässig, können zusätzliche Komplexität und zusätzlichen Beratungsbedarf schaffen. Die strikte Einschränkung auf den Landesbereich dürfte in der Praxis erhebliche Auslegungs- und Umsetzungsschwierigkeiten zur Folge haben. Grundsätzlich stellt sich bei allen „Kompetenzerweiterungen“, den tatsächlichen und bloß formalen, die Frage, in wessen Interesse diese Reformen erfolgen sollen.

Dabei soll nicht in Abrede gestellt werden, dass es Kompetenzbereich gibt, die an sich für die Gestaltung und die Entwicklung einer Autonomie von Wert sind und auch unmittelbar als hilfreich für einen wirksamen Minderheitenschutz angesehen werden können. Dazu zählen Bildung und Schule, eine starke Finanzautonomie, Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Gestaltung eines Landes, um der Minderheit attraktive berufliche Perspektive zu bieten, Möglichkeiten der grenzüberschreitenden Kooperation, um den Austausch mit der „Mutternation“ zu fördern. Im vorliegenden Text fehlt jeglicher Ansatz dazu. Auch Regelungen zur Verwirklichung einer direkten Demokratie wären sinnvoll, gerade um „Alleingänge“ wie den vorliegenden in Zukunft zu verhindern.

Selbst wenn man eine sehr enge Perspektive anlegen möchte und diese Reform primär als Versuch interpretiert haben möchte, zukünftige Eingriffe des Zentralstaates (bzw. des Verfassungsgerichtshofs) zu verhindern, muss dieser Versuch als gescheitert angesehen werden. Wie gezeigt, bleibt das „nationale Interesse“ als Eingriffsmöglichkeit weiter aufrecht. Die „Einvernehmensklausel“ ist in der vorliegenden Form weitgehend wertlos und schafft sogar die Gefahr, dass dadurch die völkerrechtliche Absicherung in den Hintergrund gedrängt und entwertet wird, da nun ein nationaler (wenngleich wenig hilfreicher) Weg zur Garantie der

Absicherung geschaffen wurde, dem möglicherweise in Zukunft prioritäre Natur zugeschrieben werden könnte.

Die Regelung zu den Durchführungsbestimmungen in einem neuen Art.107 ASt., die von der Intention darauf abzielt, Kompetenzkonflikte zwischen Land (bzw. Region) und Staat in Zukunft dadurch zu vermeiden, dass die Sechser- (bzw. die Zwölferkommission) Kompetenzen definitiv zuweist, ist klar EU-rechtswidrig, soweit von dieser Kompetenz auch der Grundrechtbereich betroffen sein sollte.³⁸

In einer gesamthaften Betrachtung müsste damit das Urteil lauten, dass ein Neustart der Verhandlungen – vom Ausgangspunkt – dringend anzuraten wäre. Es wäre aber unrealistisch zu ignorieren, dass Partikularinteressen auf eine Fortbeschreitung des bereits eingeschlagenen Weges drängen. Wie gezeigt, sind gewichtige Partikularinteressen häufig durchsetzungstärker als Gemeininteressen, die schwer zu organisieren sind und damit auf politischer Ebene oft nicht wirksam zum Ausdruck kommen. Hinzu kommt die – relative – Komplexität der Materie, wodurch eine informierte Teilnahme an einer breiteren Diskussion, die aber offenbar auch nie gewollt war und für die auch keine Zeit eingeräumt wurde, von vornherein erschwert wird und effektiv auch erschwert wurde.

Für die Fortentwicklung eines Minderheitenschutzmodells, das international häufig als vorbildhaft dargestellt und als Ausdruck einer Konkordanzdemokratie dargestellt wird, präsentiert sich die aktuelle Reformdiskussion auf jeden Fall nicht als vorbildhaft.³⁹

38 Ob die Kontrollbefugnisse des Verfassungsgerichtshofs gegenüber Durchführungsbestimmungen, die bislang nur in sehr eingeschränkter Form zum Tragen gekommen sind (vgl. die Urteile des Verfassungsgerichtshofs Nr. 95/1994 und 9/2024), eine diesbezügliche Abhilfe darstellen können, ist fraglich.

39 Vgl. grundlegend A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. Yale University Press 1977.

Guido Denicolò/Günther Pallaver

Zwischen Wunsch und Wirklichkeit: Erste Überlegungen zur Reform des Autonomiestatuts der Region Trentino-Südtirol

Abstract: The reform of the Autonomy Statute for Trentino-South Tyrol yielded only modest expansions of legislative competence for South Tyrol. Numerous proposals were rejected by the central government in Rome. Key instruments of state intervention, notably the “national interest,” remain intact. Despite certain innovations, the reform text ultimately falls short of the expectations articulated by the provincial government.

Im März 2024 begannen die Arbeiten zur sog. “Autonomiereform”, d.h. zu einer punktuellen Abänderung des Autonomiestatuts der beiden autonomen Provinzen Bozen und Trient sowie der Region Trentino-Südtirol, welche eine technische Arbeitsgruppe am 16. Dezember 2024 abschloss.¹ Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe wurden anschließend dem Ministerratspräsidium übermittelt. Am 3. April 2025 hat Roberto Calderoli, Minister für regionale Angelegenheiten und Autonomien, den Landeshauptleuten von Südtirol Arno Kompatscher und jenem des Trentino Maurizio Fugatti den überarbeiteten Entwurf der Reform vorgelegt.

Der Ministerrat hat am 9. April den entsprechenden Verfassungsgesetzesentwurf gutgeheißen, der am 12. April an den Südtiroler Landtag weitergeleitet wurde, da die Landtage und der Regionalrat auf Grund des Art. 103 des lokalen Autonomiestatus ihre obligatorischen Stellungnahmen dazu abgeben müssen.² Am 14. April hat vorerst eine außerordentliche Landesversammlung der Südtiroler Volkspartei das Dokument mit 98,37% genehmigt.³

In dem vom Südtiroler Landeshauptmann Arno Kompatscher vorgelegten “Bericht für den Südtiroler Landtag über den aktuellen Stand der Reform des Autonomiestatuts (ASt) für die Region Trentino Südtirol” vom 19.03.2024 wurde die Notwendigkeit der Reform mit der als restriktiv dargestellten Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes – durch welche Inhalt und Umfang der autonomen Gesetzgebungsbefugnisse seit 2001 eingeschränkt worden seien – begründet.⁴ Ministerpräsidentin Giorgia Meloni hatte die „Wiederherstellung der Standards, die 1992 zur Streitbeendigungserklärung vor den Vereinten Nationen geführt haben“, in ihrer programmatischen Regierungserklärung 2022 zugesagt.⁵

In dieser ersten und kurzen Analyse soll über einen Vergleich der ursprünglichen Vorlage mit dem nunmehr veröffentlichten Verfassungsgesetzesentwurf untersucht werden, welche Forderungen der Südtiroler Landesregierung durchgesetzt werden konnten. Zu diesem Zwecke werden diese politischen Absichten, wie sie im erwähnten Bericht von Landeshauptmann Kompatscher (19.03.2024) formuliert wurden, den Ergebnissen des Verfassungsgesetzesentwurfs zur Autonomiereform gegenübergestellt.⁶

Bevor er auf die einzelnen Kompetenzen eingeht, verweist der Bericht des Landeshauptmanns auf Art. 8 in Verbindung mit Art. 4 ASt. Dort werden die Schranken der primären Gesetzgebung der Autonomen Provinzen Bozen und Trient aufgelistet, die da sind: die italienische Verfassung, die Grundsätze der Rechtsordnung der Republik, die internationalen Verpflichtungen, das nationale Interesse, einschließlich des ausdrücklich erwähnten Schutzes der örtlichen sprachlichen Minderheiten, und die grundlegenden Bestimmungen der wirtschaftlich-sozialen Reformen des Staates.

Der Landeshauptmann wollte in Artikel 4 des Statuts (auf den, wie gesagt, in Artikel 8 Bezug genommen wird) nur mehr die in Absatz 1 von Artikel 117 der Verfassung vorgesehenen Grenzen für die Gesetzgebungskompetenz der Normalregionen aufnehmen, d.h. lediglich die Einhaltung der Verfassung, der EU-Normen und des Völkerrechts.

Bei seiner Rechtsprechung habe der italienische Verfassungsgerichtshof laut Auffassung des Landeshauptmanns

- 1 Zur Problematik der Reform des Autonomiestatuts vgl. Hilpold, Peter (2024), Die internationale Verankerung der Südtirol-Autonomie und die Notwendigkeit der „Wiederherstellung“ der seit 1992 „entzogenen“ Kompetenzen, in: Europa Ethnica 3-4, S. 151-166.
- 2 Vgl. Autonome Provinz Bozen-Südtirol (2025), Autonomie: Ministerrat genehmigt Reformentwurf, 09.04.2025, <https://news.provinz.bz.it/de/news/autonomie-ministerrat-genehmigt-reformentwurf> sowie Autonomiereform: Text des Verfassungsgesetzesentwurfs übermittelt, 12.04.2025, <https://news.provinz.bz.it/de/news/autonomiereform-text-des-verfassungsgesetzesentwurfs-ubermittelt> (16.04.2025).
- 3 Sorg, Arnold/Varesco, Barbara (2025), Überwältigendes Ja zur Autonomie-Reform, in: Dolomiten, 15.04.2025, S. 13.
- 4 Kompatscher, Arno (2024), Bericht für den Südtiroler Landtag über den aktuellen Stand der Reform des Autonomiestatuts (ASt) für die Region Trentino Südtirol, 19.03.2024. https://assets-eu-01.kc-usercontent.com/f6962ad0-581f-014c-d417-008ef1986434/84d9c8c2-52c0-424c-b146-0e53072e2f61/LandtagsBericht%20LH%20zur%20Autonomiereform%2020240319_de.pdf (16.04.2025).
- 5 “Per la provincia di Bolzano tratteremo del ripristino degli standard di autonomia che nel 1992 hanno portato al rilascio della quietanza liberatoria ONU” Governo Italiano Presidenza del Consiglio dei Ministri (2022), Le dichiarazioni programmatiche del Governo Meloni, Martedì, 25 Ottobre 2022, <https://www.governo.it/it/articolo/le-dichiarazioni-programmatiche-del-governo-meloni/20770> (16.04.2022) “
- 6 Alle hier zitierten Hinweise beziehen sich auf folgende Dokumente: „Bericht für den Südtiroler Landtag“, vgl. FN 2; Modifiche allo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol (9 aprile 2025), <https://assets-eu-01.kc-usercontent.com/c1c45d5a-c794-01a3-3c24-89f77bfb8cab4/9c021ca4-a48b-49dd-acfc-e7a2ff66f7cb/ddl%20modifiche%20statuto%20TAA%20POST%20CDM%209%20APRILE%202025%20DEF.pdf>; Modifiche dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol (9 aprile 2025), Relazione illustrativa,