

# Autonomie und europäische Integration im Lichte künftiger Entwicklungen

*Walter Obwexer*

## *I. Einführung*

Das Zweite Autonomiestatut (ASt)<sup>1</sup> wurde in Durchführung des Pariser Vertrages (1946)<sup>2</sup> sowie von Paket und Operationskalender (1969)<sup>3</sup> erlassen und bildet die verfassungsrechtliche Grundlage des Minderheitenschutzes und der Autonomie Südtirols. Diese innerstaatliche Grundlage trat am 20. Jänner 1972 in Kraft.<sup>4</sup> Italien war damals als Gründungsmitgliedstaat der drei Europäischen Gemeinschaften Teil des europäischen Integrationsprozesses, während Österreich sich erst um eine Assoziierung bemühte und im Juli 1972 mit der Unterzeichnung von zwei Freihandelsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) einen ersten Erfolg erzielen konnte.<sup>5</sup>

Inzwischen sind fünfzig Jahre vergangen. Das Zweite Autonomiestatut ist in diesen Jahrzehnten weitgehend unverändert geblieben.<sup>6</sup> Anpassungen und Dynamisierungen erfolgten in erster Linie mittels Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut.<sup>7</sup>

---

1 Genehmigung des vereinheitlichten Textes der Verfassungsgesetze, die das Sonderstatut für Trentino-Südtirol betreffen, DPR Nr 670 vom 31.8.1972, abrufbar unter [http://lexborowser.provinz.bz.it/doc/de/dpr-1972-670/dekret\\_des\\_pr\\_sidenten\\_der\\_republik\\_vom\\_31\\_august\\_1972\\_nr\\_670.aspx](http://lexborowser.provinz.bz.it/doc/de/dpr-1972-670/dekret_des_pr_sidenten_der_republik_vom_31_august_1972_nr_670.aspx) (1.10.2022).

2 Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Hg), Südtirol-Dokumentation. Sonderdruck (1992) 18.

3 Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten 1992, 42.

4 Vgl zB Autonome Provinz Bozen-Südtirol (Hg), Autonomiekodex (2022) 173.

5 Schweitzer/Hummer/Obwexer, Europarecht. Das Recht der Europäischen Union (2007) Rz 2728.

6 Vgl zB Zeller, Die Entwicklung der Südtiroler Autonomie seit der Abgabe der Streitbeilegungserklärung im Jahr 1992, EJM 2021, 223.

7 Vgl zB Obwexer/Happacher, Rechtsgutachten: Entwicklungen und Veränderungen der Südtiroler Autonomie seit der Streitbeilegungserklärung 1992 (2015), abrufbar unter <https://redas.services.siag.it/redasArticlesAttachment?attachId=939109> (14.10.2022).

Im Gegensatz zum relativ statischen Minderheitenschutz- und Autonomiesystem ist die europäische Integration rasch vorangeschritten. Auf der Grundlage der Europäischen Gemeinschaften entstand 1993 die Europäische Union, die in der Folge mehrfach weiterentwickelt und zuletzt 2009 mit dem Vertrag von Lissabon in eine eigenständige internationale Organisation supranationalen Charakters umgewandelt wurde.<sup>8</sup> Die Zahl der am Integrationsprozess beteiligten Mitgliedstaaten stieg von den sechs Gründungsmitgliedstaaten auf insgesamt 28 Staaten an und reduzierte sich im Jahr 2020 mit dem Austritt Großbritanniens<sup>9</sup> auf 27 Staaten; Österreich trat 1995 der Europäischen Union bei.<sup>10</sup>

Diese dynamischen Entwicklungen auf europäischer Ebene blieben nicht ohne Folgen für den Minderheitenschutz und die Autonomie in Südtirol. Die schrittweise Vertiefung der wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit brachte den in Südtirol lebenden Sprachgruppen neue Rechte und Freiheiten, verlangte allerdings auch Änderungen am Minderheitenschutzregime und war mit Verlusten an Zuständigkeiten in Gesetzgebung und Verwaltung für das Land Südtirol verbunden.

Die künftigen Entwicklungen im europäischen Integrationsprozess werden ebenfalls nicht ohne Auswirkungen auf den Minderheitenschutz und die Autonomie Südtirols bleiben. Soweit diese Entwicklungen bereits eingeleitet sind oder sich zumindest abzeichnen, lassen sich auch ihre Rechtsfolgen für Südtirol weitgehend abschätzen.

Vor diesem Hintergrund wird nachstehend zunächst die Ausgangslage in Erinnerung gerufen (II.). Daran anschließend werden die Auswirkungen künftiger Entwicklungen auf Unionsebene auf zentrale Minderheitenschutzregelungen (III.) sowie auf die autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse des Landes Südtirol (IV.) dargestellt. In der Folge werden ausgewählte Neuerungen betreffend die Mitwirkung an der Willensbildung in der EU (V.), die Zusammenarbeit in und mit der EU (VI.) sowie die Zusammenarbeit mit und den Schutz durch Österreich (VII.) beleuchtet. Schlussbetrachtungen samt Ausblick schließen den Beitrag ab (VIII.).

---

8 Vgl zB Schweitzer/Hummer/Obwexer, Europarecht, Rz 25 ff.

9 Vgl zB Obwexer, Brexit: ausgewählte Rechtsfragen des Austrittsverfahrens, in Ku-min/Schmalenbach/Wagner/Schimpfhuber (Hg), Außen- und sicherheitspolitische Integration im Europäischen Rechtsraum, FS Isak (2020) 169.

10 Vgl zB Griller/Kahl/Khneis/Obwexer (Hg), 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs (2015).

## *II. Ausgangslage*

Das auf dem Zweiten Autonomiestatut beruhende – international abgesicherte – Minderheitenschutz- und Autonomiesystem Südtirols wurde in den vergangenen fünfzig Jahren ganz wesentlich und in unterschiedlichem Maße vom fortschreitenden europäischen Integrationsprozess bestimmt.<sup>11</sup> Dieser brachte einerseits neue Chancen und Möglichkeiten in Form von Rechten und Freiheiten, erforderte andererseits aber auch Anpassungen am Minderheitenschutzregime und brachte Einschränkungen für die autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse Südtirols.

### A. Neue Rechte und Freiheiten

Mit der Errichtung des Binnenmarkts, der Verankerung der Unionsbürgerschaft, der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, der Einführung einer einheitlichen Währung sowie der Förderung der regionalen Kooperation waren zahlreiche neue Rechte verbunden, die von den in Südtirol lebenden Angehörigen der drei Sprachgruppen in Anspruch genommen werden konnten und zunehmend auch wurden.

Alle damit verbundenen Regelungen und Maßnahmen reduzierten die Hindernisse für den grenzüberschreitenden Verkehr von Personen, aber auch von Waren, Dienstleistungen und Kapital. Dadurch wurde der vielfach gewünschte Austausch der Angehörigen der deutschen und ladinischen Sprachgruppe mit dem deutschen Sprachraum, insbesondere mit Österreich, erleichtert. Gleichzeitig wurde die im Jahr 1919 gezogene Brennergrenze zunehmend weniger spürbar.<sup>12</sup>

### B. Erforderliche Anpassungen an zentralen Minderheitenschutzbestimmungen

Zu den ganz wesentlichen Regelungen des Minderheitenschutzsystems in Südtirol gehören der ethnische Proporz, die Sprachgruppenerhebung samt Sprachgruppenerklärung, die Sprachenregelung im Verkehr mit der öffent-

---

11 Dazu ausführlich *Obwexer*, Zweites Autonomiestatut und europäische Einigung: Chancen und Risiken der europäischen Integration für den Minderheitenschutz in Südtirol, EJM 2021, 273.

12 Vgl *Obwexer*, Zweites Autonomiestatut, EJM 2021, 274 ff.

lichen Verwaltung und bei Gericht sowie die Ausbildung in der Muttersprache nach dem Grundsatz des muttersprachlichen Unterrichts.

Diese nur für Angehörige der Sprachgruppen geltenden Sonderregelungen mussten für alle freizügigkeitsbegünstigen Unionsbürger<sup>13</sup> geöffnet werden. Die damit verbundenen Beschränkungen der Rechte auf Gleichheit und Freiheit waren zwar durch zwingende Erfordernisse, bestehend im Minderheitenschutz, gerechtfertigt, ein Ausschluss der freizügigkeitsbegünstigten Unionsbürger war aber unverhältnismäßig. Dem folgend wurden entsprechende Anpassungen erforderlich. Diese konnten aber punktuell bleiben und den Kern der Regelungen unverändert lassen.<sup>14</sup>

### C. Einschränkungen der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen

Mit der schrittweisen Übertragung von Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten auf die Union gingen auch innerstaatlich dem Land Südtirol zustehende Kompetenzen auf die supranationale Ebene über. In den Bereichen ausschließlicher Zuständigkeit der Union verblieb dem Land kaum noch Handlungsspielraum. Dies gilt beispielsweise im Bereich des Wettbewerbsrechts für den Binnenmarkt. In den Bereichen geteilter Zuständigkeit der Union wurde das Land Südtirol in seinem Handlungsspielraum determiniert, sofern und soweit die Union verbindliche Rechtsnormen erließ. Dies gilt ua für das Vergaberecht, die Landwirtschaft und die Umwelt. In den Bereichen paralleler Zuständigkeit der Union konnte das Land Südtirol seine autonomen Kompetenzen und den damit verbundenen Handlungsspielraum fast vollständig behalten. Dies betrifft beispielsweise die Bereiche Kultur und Bildung.

In den Bereichen, die nach wie vor in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und in Italien – nach geltendem Verfassungsrecht – in jene des Landes Südtirol fallen, waren die unionsrechtlichen Bestimmungen, insbesondere jene betreffend die Grundfreiheiten des Binnenmarkts und das Freizügigkeitsrecht, zu beachten. Die diesen unionsrechtlichen Bestimmungen inhärenten Rechte auf Gleichheit und Freiheit normierten zum Teil weitreichende Vorgaben, die den autonomen Handlungsspielraum des Landes Südtirol beträchtlich einschränkten.

---

13 Anmerkung: Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wird nur die männliche Form verwendet; diese umfasst alle Geschlechter.

14 Vgl zB *Obwexer*, Zweites Autonomiestatut, EJM 2021, 280 ff.

Hinzu kommt, dass die Mitgliedstaaten – einschließlich ihrer nachgeordneten Gebietskörperschaften – im Anwendungsbereich des Unionsrechts die unionalen Grundrechte beachten müssen. Diese normierten weitere Vorgaben für die autonome Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz des Landes Südtirol.

Aus diesen Kompetenzzübertragungen und unionsrechtlichen Vorgaben resultierte insgesamt ein beachtlicher Verlust an Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen des Landes Südtirol. Dieser wurde zwar durch entsprechende – nationale und innerstaatliche – Mitwirkungsmöglichkeiten kompensiert, doch konnten diese formalen Verfahren den materiellen Kompetenzverlust nicht vollständig ausgleichen.<sup>15</sup>

### *III. Auswirkungen auf zentrale fördernde Minderheitenschutzbestimmungen*

Der Minderheitenschutz fällt nach wie vor ganz überwiegend in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Die Union verfügt in diesem Bereich lediglich über punktuelle Kompetenzen, ua im Bereich der Förderung kultureller und sprachlicher Vielfalt.<sup>16</sup> Die Mitgliedstaaten müssen in Ausübung ihrer Zuständigkeit allerdings das Unionsrecht, insbesondere die Grundfreiheiten des Binnenmarkts und das Freizügigkeitsrecht der Unionsbürger sowie das Recht auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz, beachten.<sup>17</sup> Weiterentwicklungen des einschlägigen Unionsrechts, insbesondere dessen Auslegung durch den Gerichtshof der Union, werden sich daher auch auf die zentralen Regelungen des Minderheitenschutzsystems in Südtirol auswirken. Dazu gehören insbesondere der ethnische Proporz, die Sprachgruppenerhebung samt Sprachgruppenerklärung, die Zweisprachigkeit im Verkehr mit der öffentlichen Verwaltung und bei Gericht sowie die Ausbildung in der Muttersprache, insbesondere in den Kindergärten, Grund- und Sekundarschulen.

---

15 Vgl zB Obwexer, Die europäische Integration: Auswirkungen auf die autonomen Kompetenzen Südtirols, in Happacher/Obwexer (Hg), 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration (2013) 57.

16 ZB EuG 24.9.2019, Rs T-391/17 (*Rumänien/Kommission*), EU:T:2019:672, Rn 51 ff.

17 ZB EuGH 22.2.2022, Rs C-430/21 (RS), EU:C:2022:99, Rn 38 mwN.

Diese Minderheitenschutzbestimmungen wurden bereits in der Vergangenheit den unionsrechtlichen Vorgaben weitgehend angepasst,<sup>18</sup> kleinere Anpassungen sind allerdings noch offen.

### A. Ethnischer Proporz

Die Stellen in der öffentlichen Verwaltung des Staates, die Ämter in Südtirol haben, werden, nach Verwaltung und Laufbahn gegliedert, Bürgern jeder der drei Sprachgruppen vorbehalten, und zwar im Verhältnis zur Stärke der Sprachgruppen, wie sie aus den bei der amtlichen Volkszählung abgegebenen Zugehörigkeitserklärungen hervorgeht (Art 89 ASt und Art 8 DPR 752/1976).<sup>19</sup> Dieser ethnische Proporz gilt auch für die Planstellen der Gerichte in Südtirol (Art 33 DPR 752/1976). Ebenso umfasst ist das Personal des Landes, der vom Land abhängigen öffentlichen Körperschaften sowie der Körperschaften, deren Ordnung in die Kompetenz des Landes fällt (Landesgesetz 40/1988).<sup>20</sup> Auch in diesem Bereich sind Stellen „Bürgern jeder der drei Sprachgruppen im Verhältnis zu ihrer Stärke“ vorbehalten.

Die dem Proporz unterworfenen Stellen sind mit der Ausübung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit verbunden und fallen daher unionsrechtlich unter die Arbeitnehmerfreiheitlichkeit.<sup>21</sup> Dem folgend dürfen sie nicht italienischen Staatsbürgern vorbehalten werden, sondern müssen auch Unionsbürgern aus anderen Mitgliedstaaten offenstehen. Davon ausgenommen sind nur jene Stellen, die unter die Bereichsausnahme der öffentlichen Verwaltung in Art 45 Abs 4 AEUV fallen.<sup>22</sup> Diese ist nach ständiger Rechtspre-

---

18 Dazu vorstehend II.

19 Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut der Region Trentino-Südtirol auf dem Sachgebiet des Proporzes in den staatlichen Ämtern in der Provinz Bozen und der Kenntnis der beiden Sprachen im öffentlichen Dienst, DPR Nr 752 vom 26.7.1976, GBl 1976/304.

20 Landesgesetz Nr 40 vom 18.10.1988 betreffend Aufteilung der Stellen im öffentlichen Dienst und Zusammensetzung der Kollegialorgane der öffentlichen Körperschaften in der Provinz Bozen nach der Stärke der Sprachgruppen, wie sie aus der allgemeinen Volkszählung hervorgeht, ABlReg 1988/49.

21 Zum Inhalt der Arbeitnehmerfreiheitlichkeit zB *Obwexer*, Die EU-rechtliche Determinierung mitgliedstaatlicher Kompetenzen, in *Obwexer/Happacher/Baroncelli/Palermo* (Hg), EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie (2015) 1 (26).

22 Vgl zB EuGH 26.5.1982, Rs I49/79 (*Kommission/Belgien*), EU:C:1980:297, Rn 19; zu Letzt – bezogen auf eigene Staatsbürger – EuGH 6.10.2022, Rs C-298/14 (*Brouillard*), EU:C:2015:652, Rn 31 f.

chung des EuGH auf diejenigen Stellen beschränkt, „die eine unmittelbare oder mittelbare Teilnahme an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse und an der Wahrnehmung von Aufgaben mit sich bringen, die auf die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates oder anderer öffentlicher Körperschaften gerichtet sind, so dass sie ein Verhältnis besonderer Verbundenheit des jeweiligen Stelleninhabers zum Staat sowie die Gegenseitigkeit der Rechte und Pflichten voraussetzen, die dem Staatsangehörigkeitsband zugrunde liegen“.<sup>23</sup> Bei allen, dem Proporz unterworfenen Stellen, die nicht unter diese Bereichsausnahme fallen, müssen die Unionsbürger die Möglichkeit haben, im Rahmen einer der drei Sprachgruppen Zugang zu diesen Stellen zu erhalten. Dem folgend muss der Begriff „Bürger“ iSv „Staatsbürger“ in den einschlägigen Rechtsgrundlagen jedenfalls alle „Unionsbürger“ umfassen. Aus Gründen der Rechtssicherheit müssten die relevanten Bestimmungen jedoch durch Normen desselben Ranges dem Unionsrecht angepasst und daher die Unionsbürger den Staatsbürgern hinzugefügt werden (Rechtsbereinigungspflicht). Dies ist bislang jedoch noch (immer) nicht erfolgt.

Des Weiteren müssen die Unionsbürger die Möglichkeit haben, so wie die in Südtirol ansässigen Staatsbürger eine Sprachgruppenzugehörigkeits- oder zumindest eine Sprachgruppenangliederungserklärung abzugeben. Diese Öffnung wurde bereits vorgenommen (Art 20ter Abs 1 DPR 752/1976).<sup>24</sup>

Angepasst wurde auch die Vorrangregel für Bewerber, die seit mindestens zwei Jahren in Südtirol ansässig sind. Diese gilt nämlich nur noch bei Wettbewerben zur Besetzung der Stellen in der öffentlichen Verwaltung und bei den Gerichten, „die die Beteiligung an der Ausübung der öffentlichen Gewalt mit sich bringen“ (Art 12 Abs 1 DPR 752/1976). Diese Anpassung ist allerdings nicht mehr ausreichend. Denn nach der jüngeren Rechtsprechung des EuGH ist die Bereichsausnahme des Art 45 Abs 4 AEUV,<sup>25</sup> auf der die gegenständliche Einschränkung der Vorrangregel beruht, nie auf Staatsbürger des betroffenen Mitgliedstaats anwendbar. Diese können sich daher – bei Vorliegen eines grenzüberschreitenden Elements – auch im Bereich der Hoheitsverwaltung auf die Arbeitnehmerfreiheit stützen.<sup>26</sup> Mit dem dieser Grundfreiheit inhärenten Beschränkungsverbot (Freirecht) lässt sich die Vorrangregel für ansässige Bewerber allerdings nicht

---

23 EuGH 2.7.1996, Rs C-290/94 (*Kommission/Griechenland*), EU:C:1996:265, Rn 2.

24 Nachstehend III.B.

25 ZB EuGH 10.9.2014, Rs C-270/13 (*Haralambidis*), EU:C:2014:2185, Rn 44 f.

26 EuGH 6.10.2022, Rs C-298/14 (*Brouillard*), EU:C:2015:652, Rn 31f.

vereinbaren. Daher ist in diesem Punkt eine weitere (geringfügige) Anpassung erforderlich. Diese muss sicherstellen, dass die Vorrangregel bei Wettbewerben zur Besetzung von Stellen, die mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind, gegenüber italienischen Staatsbürgern, die sich auf die Arbeitnehmerfreiheit berufen können, nicht zur Anwendung gelangt. In diesem Zusammenhang stellt sich allerdings die Frage, ob die Vorrangregel nicht besser zur Gänze aufgehoben werden sollte, weil sie in der neuen Version nur noch ganz eingeschränkt geeignet wäre, das mit ihr von Beginn an verfolgte Ziel, den Zuzug italienischsprachiger Staatsangehöriger nach Südtirol zu unterbinden, zu erreichen.

## B. Sprachgruppenerklärung

Die für die Anwendung mancher der fördernden Minderheitenschutzbestimmungen, insbesondere des ethnischen Proporzes, notwendige Sprachgruppenerklärung – geregelt in Art 20/ter DPR 752/1976 – wurde in den letzten Jahren mehrfach modifiziert, insbesondere um den unionsrechtlichen Vorgaben nachzukommen. So wurde die für in Südtirol ansässige Bürger über 18 Jahren vorgesehene Erklärung über die Zugehörigkeit zur italienischen, deutschen oder ladinischen Sprachgruppe (Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung) zunächst um eine Erklärung über die Angliederung zu einer dieser Sprachgruppen ergänzt (Sprachgruppenangliederungs-erklärung). Des Weiteren wurden beide Erklärungen auch für Staatsbürger anderer EU-Mitgliedstaaten sowie deren Familienangehörige, die nicht Staatsbürger eines EU-Mitgliedstaats sind, aber die Aufenthaltskarte oder das Recht auf Daueraufenthalt besitzen, geöffnet, selbst wenn diese nicht in Südtirol ansässig sind. Ebenso offen stehen diese Erklärungen allen Drittstaatsangehörigen, die die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten in der EU besitzen, selbst wenn sie nicht in Südtirol ansässig sind. Die erste Erklärung, die von diesen Personen abgegeben wird, ist sofort wirksam. Eine Änderung dieser Erklärung wirkt hingegen erst nach Ablauf von zwei Jahren ab der Einreichung (Art 20ter Abs 7/bis DPR 752/1976). Diese Regelung öffnet den Unionsbürgern und deren Familienangehörigen aus Drittstaaten sowie den langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen iSd Richtlinie 2003/109<sup>27</sup> gleichberechtigten

---

<sup>27</sup> Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25.11.2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, ABl 2003 L 16, 44.

Zugang zu bestimmten Begünstigungen in Südtirol. Offenstehen müsste diese Möglichkeit allerdings auch den Staatsangehörigen der EFTA-Staaten im EWR und deren Familienangehörigen aus Drittstaaten sowie Schweizer Staatsbürgern, die Zugang zum Arbeitsmarkt in Südtirol erhalten haben, sowie deren Familienangehörigen aus Drittstaaten. Diese Erweiterung des persönlichen Anwendungsbereichs steht allerdings noch aus.

Unionsbürger, die sich nicht einer der drei vorgesehenen Sprachgruppen zugehörig erklären wollen, zählen ex lege als „Andere“ und können bzw müssen sich dann einer der drei Sprachgruppen angliedern. Damit wird ihnen allerdings die Möglichkeit genommen, ihre Identität zu deklarieren, zB sich als Portugiese, Spanier oder Pole zu erklären. Ob dies mit den unionsrechtlichen Grundfreiheiten und dem bei deren Anwendung einzu-haltenden Grundrecht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art 7 GRC) vereinbar ist, erscheint fraglich.<sup>28</sup>

### C. Gebrauch der Muttersprache

In Südtirol haben die dort lebenden italienischen Staatsbürger deutscher Muttersprache das Recht, im Verkehr mit der öffentlichen Verwaltung und mit den Gerichten, die ihren Sitz im Land Südtirol haben oder regionale Zuständigkeit besitzen, sich ihrer Muttersprache zu bedienen. Die Verwaltungsbehörden sowie die Gerichtsämter und Gerichtsorgane sind ihrerseits verpflichtet, im Verkehr mit den Bürgern des Landes Südtirol und in den Akten, die sich auf diese beziehen, die Sprache des Antragstellers zu ver-wenden. Im Jahr 1998 entschied der EuGH, dass Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten, die in Südtirol von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen, aus dem Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehö-rigkeit in Art 18 AEUV einen Anspruch auf Gleichbehandlung mit den Inländern ableiten und so wie diese auch die deutsche Sprache verwenden können müssen. Ein Abstellen auf die Staatsangehörigkeit Italiens ist dabei als direkte Diskriminierung jedenfalls verboten, das Verlangen eines Wohn-sitzes im Land Südtirol könnte zwar durch den Schutz der ethnisch-kultu-rellen Minderheiten gerechtfertigt werden, ist aber unverhältnismäßig, da dieses Ziel durch die Ausdehnung der Sprachenregelung auf Angehörige anderer Mitgliedstaaten mit Kenntnissen der deutschen Sprache nicht ge-

---

28 Vgl EuGH 2.12.2014, Rs C-148/13 bis C-150/13 (A), EU:C:2014:2406, Rn 64 u 72.

fährdet wird.<sup>29</sup> Die mit der Ausdehnung der Sprachenregelung auf die Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten verbundenen zusätzlichen Kosten sind kein zulässiger Rechtfertigungsgrund, da rein wirtschaftliche Motive die Beschränkung einer Grundfreiheit nicht zu rechtfertigen vermögen.<sup>30</sup>

Diesen unionsrechtlichen Vorgaben folgend wurde die Sprachenregelung in der einschlägigen Durchführungsbestimmung<sup>31</sup> im Jahr 2015 entsprechend angepasst (DPR 574/1988).<sup>32</sup> Sie gilt nun nicht mehr nur für italienische Staatsbürger, die in Südtirol wohnen, sondern für alle natürlichen und juristischen Personen, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit, ihres Wohnsitzes, ihres gewöhnlichen Aufenthaltsortes oder ihres Sitzes. Damit erfolgte für diese Minderheitenschutzregelung ein Wandel vom Personalitätsprinzip zum Territorialitätsprinzip. Unionsrechtlich war eine derart weitgehende Anpassung allerdings gar nicht erforderlich („Übererfüllung“).

Die in Südtirol geltende Verpflichtung zur Zweisprachigkeit im öffentlichen Dienst, die eine „den Erfordernissen der einwandfreien Dienstabwicklung angemessene Kenntnis der italienischen und deutschen Sprache“ vorschreibt (Art 1 Abs 1 DPR 752/1976), ist mit dem Unionsrecht vereinbar. Die damit verbundene Beschränkung der personenbezogenen Grundfreiheiten des Binnenmarkts ist nämlich durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses, bestehend im Schutz der ethnisch-kulturellen Minderheiten, gerechtfertigt und verhältnismäßig ausgestaltet. Daher ist es legitim, für den Zugang zu Stellen in der öffentlichen Verwaltung (ebenso wie außerhalb derselben) Sprachkenntnisse eines bestimmten Niveaus zu verlangen. Dabei darf jedoch nicht auf den Besitz eines einzigen Diploms abgestellt werden, das noch dazu nur im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats erworben werden kann. Vielmehr muss der Nachweis der erforderlichen Sprachkenntnisse auch „auf andere Weise, insbesondere durch andere in anderen Mitgliedstaaten erlangte gleichwertige Qualifikationen“

---

29 EuGH 24.II.1998, Rs C-274/96 (*Bickel und Franz*), EU:C:1998:563, Rn 16 ff.

30 EuGH 27.3.2014, Rs C-322/13 (*Rüffer und Pokorná*), EU:C:2014:189, Rn 25.

31 Durchführungsbestimmungen über den Gebrauch der deutschen und der ladinischen Sprache in den Beziehungen der Bürger zur öffentlichen Verwaltung und in den Gerichtsverfahren, DPR Nr 574 vom 15.7.1988, GBl 1989/105 (deutsche Übersetzung Ord Beibl zum GBl 1989/41).

32 Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für die Region Trentino-Südtirol betreffend Änderungen und Ergänzungen zum Dekret des Präsidenten der Republik vom 15.7.1988, Nr 574 über den Gebrauch der deutschen und der ladinischen Sprache in den Beziehungen der Bürger zur öffentlichen Verwaltung und in den Berichtsverfahren, GvD Nr 186 vom 4.II.2015, GBl 2015/275 (deutsche Fassung ABlReg 2015/49). Siehe dazu den Beitrag von Zeller in diesem Band, II.B.2.

erbracht werden können.<sup>33</sup> Diesen Vorgaben folgend wurde die einschlägige Durchführungsbestimmung inhaltlich geändert. So wurden die vier Stufen des Zweisprachigkeitsnachweises dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen angepasst (Art 4 Abs 3 DPR 752/1976). Der Zweisprachigkeitsnachweis D (Abschlusszeugnis der Grundschule) wurde der Niveaustufe A2 zugeordnet, der Zweisprachigkeitsnachweis C (Abschluss der Sekundarstufe I. Grades) der Niveaustufe B1, der Zweisprachigkeitsnachweis B (Abschluss einer Sekundarstufe 2. Grades) der Niveaustufe B2 und der Zweisprachigkeitsnachweis A (Hochschulabschluss) der Niveaustufe C1. Des Weiteren wurden die Bescheinigungen nach dem Europäischen Referenzrahmen für Sprachen der niveaumäßig jeweils entsprechenden Zweisprachigkeitsprüfung gleichgestellt (Art 3 Abs 9/bis DPR 752/1976). Besitzt eine Person die Bescheinigung über die Kenntnis nur einer Sprache, so wird die Bescheinigung über die Kenntnis beider Sprachen nach Ablegen einer Prüfung ausschließlich über die andere Sprache ausgestellt. Zusätzlich wurde vorgesehen, dass das Zeugnis über den Oberschulabschluss und die Studentitel der ersten oder der zweiten Ebene (Art 3 Abs 9/ter DPR 752/1976) bzw die Studentitel der ersten oder der zweiten Ebene und die höheren Studentitel (Art 3 Abs 8/quater DPR 752/1976) zusammen als Bescheinigung der Kenntnis der beiden Sprachen gemäß Stufe A bzw C1 gelten, sofern sie an einer staatlichen oder gleichgestellten italienischsprachigen Schule bzw an einer staatlichen oder gesetzlich anerkannten nichtstaatlichen deutschsprachigen Universität oder umgekehrt erlangt wurden und die Ausbildung nicht vorwiegend in einer anderen als der italienischen oder deutschen Sprache erfolgte (Art 3 Abs 9 quinquies DPR 752/1976). Nach wie vor nicht vorgesehen ist allerdings die Anerkennung von Sprachkenntnissen, die von einer Person erworben wurden, aber nicht durch eine formale Bescheinigung entsprechend dem Europäischen Referenzrahmen für Sprachen nachgewiesen werden können. Soweit derartige Sprachkenntnisse belegt werden können, zB durch Übersetzungen aus einer Amtssprache der Union in die italienische oder deutsche Sprache, muss eine Überprüfung von deren Gleichwertigkeit mit dem Europäischen Referenzrahmen für Sprachen erfolgen. Diese Gleichwertigkeitsprüfung könnte durch die Prüfungskommissionen gemäß Art 3 Abs 1 DPR 752/1976 vorgenommen werden. Eine entsprechende Anpassung der Durchführungsbestimmung steht allerdings noch aus.

---

33 EuGH 6.6.2000, Rs C-281/98 (*Angonese*), EU:C:2000:296, Rn 44.

## D. Bildungssystem

Im Bildungssystem gilt nach wie vor der Grundsatz, dass in den Kindergärten, Grund- und Sekundarschulen der Unterricht in der Muttersprache der Schüler, und zwar in italienischer oder deutscher Sprache, erfolgt und von Lehrkräften erteilt wird, für welche die entsprechende Sprache ebenfalls Muttersprache ist (Grundsatz des muttersprachlichen Unterrichts, Art 19 ASt). Die damit verbundene Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art 45 AEUV) kann zwar durch zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses, bestehend im Schutz der ethnischen Minderheiten, gerechtfertigt werden, ist aber unverhältnismäßig. Das im Allgemeininteresse liegende Ziel lässt sich nämlich durch weniger beschränkende Maßnahmen ebenso erreichen. So ist es für einen sprachlich fundierten Unterricht an Schulen mit deutscher Unterrichtssprache ausreichend, von den Lehrern sehr gute Kenntnisse der deutschen Sprache zu verlangen, das Abstellen auf die deutsche Muttersprache ist dafür kaum geeignet und jedenfalls nicht erforderlich.

Der Grundsatz des muttersprachlichen Unterrichts in Art 19 ASt wurde den unionsrechtlichen Vorgaben bislang formal nicht angepasst, wird aber nur noch insoweit angewendet, als er mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit vereinbar ist. Entsprechend angepasst wurde hingegen das einschlägige Landesrecht. So sieht das Landesgesetz 6/2000<sup>34</sup> vor, dass Inspektoren, Direktoren und Lehrer „der deutschsprachigen und italienischsprachigen Schule“ – mit Ausnahme der Stellenpläne für den Unterricht der zweiten Sprache – den Nachweis erbringen müssen, dass die Lehrbefähigung in der Unterrichtssprache der entsprechenden Schule erworben wurde. Das Personal, welches die Lehrbefähigung nicht in der Unterrichtssprache der entsprechenden Schule erworben hat, muss eine eigene Prüfung über die Kenntnisse der entsprechenden Unterrichtssprache bestehen. Die Prüfungsinhalte, die sich auf die Schulordnung und auf die besonderen didaktisch-methodischen Erfordernisse beziehen, werden vom zuständigen Landesschulamt festgelegt (Art 2 Abs 1 LG 6/2000).

---

34 Landesgesetz Nr 6 vom 17.2.2000 zur Abänderung des Landesgesetzes Nr 48 vom 6.12.1983 betreffend „Lehrpläne, Stundentafeln und Prüfungsordnung für die Mittelschule in der Provinz Bozen“ und andere Bestimmungen zur Schulordnung, AB1Reg vom 29.2.2000, Beibl Nr 1.

#### *IV. Auswirkungen auf die autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse*

Die künftigen Entwicklungen in der Union werden sich auch auf die Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse des Landes Südtirol auswirken. Von besonderer Relevanz sind dabei Vertragsänderungen mit der Übertragung neuer Kompetenzen von den Mitgliedstaaten auf die Union, die Ausübung geteilter Zuständigkeiten durch die Union und die dynamische Weiterentwicklung des geltenden Unionsrechts durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Union.

In den kommenden Jahren ist insbesondere mit einer intensivierten Inanspruchnahme unterschiedlicher der Union bereits übertragener Kompetenzen zu rechnen. Gründe dafür sind die aktuellen Herausforderungen, die sich zu einem wesentlichen Teil in den Ergebnissen der Konferenz zur Zukunft Europas widerspiegeln. Weitreichende Vorgaben sind auch mit der neuen Aufbau- und Resilienzfazilität verbunden. Zusätzlich ist davon auszugehen, dass der Gerichtshof der Union seine bisherige Rechtsprechung weiterführen und unionale Bestimmungen extensiv auslegen wird. Dies belegt beispielsweise die Rechtsprechung des Jahrs 2022.

Zusätzlich hat das Europäische Parlament – im Gefolge der Konferenz über die Zukunft Europas<sup>35</sup> – am 9. Juni 2022 in einer eigenen Entschließung Vorschläge zur Änderung der die Union begründenden Verträge unterbreitet und damit das ordentliche Vertragsänderungsverfahren gem Art 48 EUV eingeleitet. Vorgeschlagen wurde ua eine „Anpassung der der Union in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten, insbesondere in den Bereichen Gesundheit und grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren, bei der Vollendung der Energieunion auf der Grundlage von Energieeffizienz und erneuerbaren Energien, die im Einklang mit internationalen Übereinkommen zur Eindämmung des Klimawandels konzipiert wurde, in der Verteidigung sowie in der Sozial- und Wirtschaftspolitik“<sup>36</sup> Der nächste Schritt liegt nun beim Europäischen Rat. Ob dieser einen Konvent zur Prüfung der vorgeschlagenen Änderungen einberufen und damit das Verfahren weiterführen wird, ist (noch) offen.

---

<sup>35</sup> Nachstehend IV.A.

<sup>36</sup> Entschließung des EP vom 9.6.2022 zu der Forderung nach einem Konvent zur Überarbeitung der Verträge, P9\_TA(2022)0244.

## A. Verwirklichung der Ergebnisse der Konferenz zur Zukunft Europas

Wenige Wochen nach dem Ende der Konferenz zur Zukunft Europas am 9. Mai 2022<sup>37</sup> bekundete die Kommission ihre feste Absicht, die Ergebnisse dieser Konferenz<sup>38</sup> mit konkreten Maßnahmen umzusetzen.<sup>39</sup> Ausgangspunkt dafür sind insgesamt 49 Vorschläge und 326 konkrete Maßnahmen der Konferenz, die sich in neun Themenbereiche gliedern: (1) Klimawandel und Umwelt, (2) Gesundheit, (3) eine stärkere Wirtschaft, soziale Gerechtigkeit und Beschäftigung, (4) die EU in der Welt, (5) Werte und Recht, Rechtsstaatlichkeit, Sicherheit, (6) digitaler Wandel, (7) Demokratie in Europa, (8) Migration sowie (9) Bildung, Jugend und Sport. Dazu hat die Kommission im Juni 2022 (a) Initiativen aufgelistet, die bereits in die Wege geleitet wurden, (b) Vorschläge genannt, an denen Parlament und Rat derzeit arbeiten, (c) geplante Vorschläge angekündigt sowie (d) ganz neue Vorschläge in Aussicht gestellt.<sup>40</sup> Sofern und soweit diese Vorschläge in Ausübung einer geteilten Zuständigkeit der Union beschlossen werden und bindende Rechtsakte zur Folgen haben, wandern die darin geregelten Bereiche von der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten in die Zuständigkeit der Union. Dies gilt auch dann, wenn die betroffenen Bereiche innerstaatlich in die Zuständigkeit des Landes Südtirol fallen.<sup>41</sup>

---

37 Einrichtung, Zeit- und Arbeitsplan sowie Dokumente abrufbar unter <https://future.europa.eu/?locale=de> (1.10.2022).

38 Abrufbar unter [https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/8pl7jfzc6ae3jy2doji28fnl27a3?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3D%22CoFE\\_Report\\_with\\_annexes\\_EN.pdf%22%3B%20filename%2A%3DUTF-8%27%27CoFE\\_Report\\_with\\_annexes\\_EN.pdf&response-content-type=application%2Fpdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIA3LJXGZPDFYVOW5V%2F20220923%2Feu-central-1%2Fs%3Faws4\\_request&X-Amz-Date=20220923T142044Z&X-Amz-Expires=300&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=4c6c37add2d794d31ff34f32061f76593ccf482da40c8db418d68361a60301c](https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/8pl7jfzc6ae3jy2doji28fnl27a3?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3D%22CoFE_Report_with_annexes_EN.pdf%22%3B%20filename%2A%3DUTF-8%27%27CoFE_Report_with_annexes_EN.pdf&response-content-type=application%2Fpdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIA3LJXGZPDFYVOW5V%2F20220923%2Feu-central-1%2Fs%3Faws4_request&X-Amz-Date=20220923T142044Z&X-Amz-Expires=300&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=4c6c37add2d794d31ff34f32061f76593ccf482da40c8db418d68361a60301c) (1.10.2022).

39 Mitteilung der Kommission an das EP, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Konferenz zur Zukunft Europas. Von der Vision zu konkreten Maßnahmen, KOM(2022) 404 endg vom 17.6.2022.

40 Anhang zur Mitteilung der Kommission an das EP, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Konferenz zur Zukunft Europas. Von der Vision zu konkreten Maßnahmen, KOM(2022) 404 endg ANNEX vom 17.6.2022.

41 Vgl zB *Obwexer*, Die EU-rechtliche Determinierung mitgliedstaatlicher Kompetenzen, in Obwexer/Happacher/Baroncelli/Palermo (Hg), EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie (2015) 1 (12).

Im Bereich „Klimawandel und Umwelt“ wird dies ua auf folgende Vorschläge der Kommission zutreffen:

- Strategie „Vom Hof auf den Tisch“, mit dem Ziel, die Lebensmittelsysteme fair, gesund und umweltfreundlich zu gestalten;
- EU-Biodiversitätsstrategie;
- EU-Waldstrategie für 2030;
- Neufassung der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie mit einem höheren Ziel von 45% (anstatt wie bisher 40%);
- Überarbeitung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden;
- Erlass von Rechtsvorschriften zu nachhaltigen Lebensmittelsystemen (einschließlich einer Nachhaltigkeitskennzeichnung für Lebensmittel);
- Aktualisierung der Richtlinie über die nachhaltige Verwendung von Pestiziden;
- Legislativvorschlag zum Tierwohl, darunter zur schrittweisen Abschaffung und zum endgültigen Verbot der Käfighaltung für eine wachsende Zahl von Tierarten;
- Überarbeitung des Rechts zur Luftqualität, um die Anwendung des Ursacherprinzips zu unterstützen;
- Erlass von Rechtsvorschriften für einen Rahmen für die Waldbeobachtung sowie die zugehörige Berichterstattung und Datenerhebung;
- Vorschlag für einen Gesetzgebungsakt zur Steigerung des Anteils emissionsfreier Fahrzeuge in öffentlichen und gewerblichen Fahrzeugflotten.

Im Bereich „Gesundheit“ sind ua folgende Neuerungen mit Autonomierelevanz geplant:

- Festlegung verbindlicher Mindestkriterien für die Beschaffung nachhaltiger Lebensmittel für Schulen und öffentliche Einrichtungen;
- Erlass einer Verordnung für den europäischen Raum für Gesundheitsdaten, mit der die Gesundheitsversorgung in der EU verbessert, den Menschen die Kontrolle über ihre eigenen Gesundheitsdaten übertragen und ein sicherer Zugang zum „europäischen Gesundheitspass“ ermöglicht werden soll;
- Überarbeitung der Verordnung betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel, einschließlich der verbindlichen Lebensmittelkennzeichnung auf der Verpackungsvorderseite, damit Verbraucher sachkundige Entscheidungen für den Kauf gesunder und nachhaltiger Lebensmittel treffen können;

- Erlass von Rechtsvorschriften über eine digitale Kennzeichnung und Kennzeichnung auf der Verpackungsvorderseite zum Umweltfußabdruck von Produkten.

Im Bereich „Stärkere Wirtschaft, soziale Gerechtigkeit und Beschäftigung“ werden ua folgende Vorschläge Südtirols autonome Kompetenzen betreffen:

- Überprüfung der vertikalen Gruppenfreistellungsverordnungen und der einschlägigen Leitlinien;
- Modernisierung des unionalen Beihilferechts (ua Leitlinien für Regionalbeihilfen, des Rahmens für F&E-Beihilfen, der Mitteilung über wichtige Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse);
- Erlass einer Richtlinie für angemessene Mindestlöhne;
- Erlass einer Richtlinie über Nachhaltigkeitspflichten von Unternehmen.

Im Themenbereich „Die EU in der Welt“ werden sich die zahlreichen Vorschläge nur indirekt auf die Autonomie Südtirols auswirken. Dies gilt beispielsweise für die Überprüfung und Neuordnung der gemeinsamen Handelspolitik, die Verbesserung der handelspolitischen Schutzmaßnahmen und die Installierung eines Notfallinstruments für den Binnenmarkt, um bei künftigen Krisen rasch reagieren und den Waren- und Personenverkehr sowie den Zugang zu lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen jederzeit garantieren zu können. Diese Vorschläge betreffen nämlich Materien, die innerstaatlich dem Staat vorbehalten sind.

Im Themenbereich „Werte und Rechte, Rechtsstaatlichkeit, Sicherheit“ lassen die angedachten Vorschläge ebenfalls kaum Auswirkungen auf die autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen Südtirols erwarten. Lediglich die Stärkung der Rolle und der Unabhängigkeit der Gleichstellungsstellen könnte auch für die Zuständigkeiten Südtirols von Relevanz sein.

Im Themenbereich „Digitaler Wandel“ werden ua folgende Vorschläge den autonomen Handlungsspielraum Südtirols (zusätzlich) einschränken:

- Festlegung von Breitbandausbauzielen für ländliche Gebiete im Rahmen der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“;
- Erlass einer Richtlinie zur Verbesserung der Resilienz kritischer Einrichtungen;
- Erlass einer Verordnung über eine europäische digitale Identität;
- Erlass einer Richtlinie über intelligente Verkehrssysteme;

- Verabschiedung einer Empfehlung für eine bessere Vermittlung digitaler Kompetenzen in der allgemeinen und beruflichen Bildung;
- Einführung eines europäischen Zertifikats für digitale Kompetenzen;
- Regelung europäischer Datenräume für Mobilität und Tourismus.

Im Bereich „Europäische Demokratie“ lassen die einzelnen Vorschläge kaum Auswirkungen auf die autonomen Kompetenzen des Landes Südtirol erwarten. Die Überarbeitung der Kommunalwahl-Richtlinie wird Südtirol nur über die – für die Gemeindeordnung zuständige – Region Trentino-Südtirol treffen. Bei der Entwicklung einer europäischen Charta für die Bürgerbeteiligung hängen die Auswirkungen von deren Anwendungsbereich ab.

Im Bereich der „Migration“ liegen die Vorschläge der Kommission ganz überwiegend außerhalb der autonomen Kompetenzen Südtirols. Auswirkungen auf Südtirol könnte aber das Paket zu Kompetenzen und Talenten haben. Geplant ist nämlich eine Überarbeitung der Richtlinie für langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige und der Richtlinie über die kombinierte Erlaubnis.

Im Bereich „Bildung, Kultur, Jugend und Sport“ ist vor allem an Empfehlungen gedacht, die die autonomen Zuständigkeiten Südtirols tangieren werden. Dazu zählen ua:

- Empfehlung zur Erleichterung einer wirksamen europäischen Hochschulzusammenarbeit, in der Maßnahmen zur Erleichterung von weiteren grenzüberschreitenden Studiengängen und Möglichkeiten der Zusammenarbeit dargelegt werden;
- Aktionsplan für digitale Bildung (2021 – 2027);
- Empfehlung zu Microcredentials;
- Austausch zwischen Lehrkräften ((eTwinning, School Education Gateway, Europäische Plattform für Schulbildung));
- Empfehlung zum Blended Learning für eine hochwertige und inklusive Primar- und Sekundarschulbildung.

Werden diese Vorschläge auf Unionsebene beschlossen, sind mit ihrem Inkrafttreten verbindliche Vorgaben auch für Südtirol die Folge. Diese werden die autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse des Landes zusätzlich determinieren, abhängig davon, wie detailliert sie inhaltlich ausgestaltet sein werden.

## B. Aufbau- und Resilienzfazilität

Die bereits im Februar 2021 beschlossene Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF)<sup>42</sup> soll als Teil eines umfassenden Krisenplans die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Corona-Pandemie abfedern, Wirtschaft und Gesellschaft nachhaltiger und krisentauglicher machen und die Union besser auf die Herausforderungen und Chancen des ökologischen und digitalen Wandels vorbereiten.<sup>43</sup>

Die Fazilität ist ein befristetes Aufbauinstrument, mit dem die Kommission Mittel mobilisieren und die Mitgliedstaaten bei Reformen und Investitionen unterstützen kann, die mit den Prioritäten der Union in Einklang stehen und erforderlich sind, um die in den einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters ermittelten Herausforderungen anzugehen. Zu diesem Zweck werden über die Fazilität 723,8 Mrd EuR (zu jeweiligen Preisen) bereitgestellt, davon 385,8 Mrd EuR an Darlehen und 338,0 Mrd EuR an Finanzhilfen.

Die Aufbau- und Resilienzfazilität soll dazu beitragen, das EU-Ziel der Klimaneutralität bis 2050 zu erreichen und in der Union den digitalen Wandel einzuläuten; gleichzeitig sollen Arbeitsplätze geschaffen und das Wachstum angekurbelt werden. Zu diesem Zweck ist der Anwendungsbereich der Fazilität auf Politikbereiche von europäischer Bedeutung ausgerichtet und in sechs Säulen gegliedert. Dies sind (Art 3 Verordnung 2021/241):

- ökologischer Wandel,
- digitaler Wandel,
- intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, darunter wirtschaftlicher Zusammenhalt, Arbeitsplätze, Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit, Forschung, Entwicklung und Innovation sowie ein gut funktionierender Binnenmarkt mit starken KMU;
- sozialer und territorialer Zusammenhalt;
- Gesundheit und wirtschaftliche, soziale und institutionelle Resilienz;
- Maßnahmen für die nächste Generation, Kinder und Jugendliche, wie zB Bildung und Kompetenzen.

---

42 Verordnung (EU) 2021/241 des EP und des Rates vom 12.2.2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, ABl 2021 L 57, 17.

43 Informationen abrufbar unter [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility\\_de#:~:text=Die%20Aufbau%2D%20und%20Resilienzfazilit%C3%A4t%20ist,Dezember%202026](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_de#:~:text=Die%20Aufbau%2D%20und%20Resilienzfazilit%C3%A4t%20ist,Dezember%202026) (30.9.2022).

Voraussetzung für die Finanzierung durch die Union sind nationale Aufbau- und Resilienzpläne der Mitgliedstaaten (Art 18 Verordnung 2021/241). Darin ist die Reform- und Investitionsagenda des betreffenden Mitgliedstaats festzulegen (Art 17 Abs 1 Verordnung 2021/241) sowie hinreichend zu begründen und zu belegen (Art 18 Abs 4 Verordnung 2021/241). Die Kommission hat jeden Aufbau- und Resilienzplan zu bewerten (Art 19 Verordnung 2021/241). Fällt die Bewertung positiv aus, wird der Aufbau- und Resilienzplan auf Vorschlag der Kommission mit einem Durchführungsbeschluss des Rates gebilligt (Art 20 Verordnung 2021/241).

Der Aufbau- und Resilienzplan Italiens wurde nach positiver Bewertung durch die Kommission vom Rat im Juli 2021 mit Durchführungsbeschluss gebilligt.<sup>44</sup> Demnach umfasst der Plan ein breites Spektrum von Investitionen und Reformen, die dazu beitragen sollen, die Herausforderungen im Zusammenhang mit dem ökologischen Wandel wie die Steigerung der Energieeffizienz von Gebäuden, die Dekarbonisierung der Wirtschaftstätigkeit, den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel, eine effizientere Nutzung der Wasserressourcen, die Stärkung der Kreislaufwirtschaft sowie die Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt anzugehen. Der Plan sieht zudem vor, dass die digitalen Herausforderungen durch die Digitalisierung wichtiger Dienste, etwa in den Bereichen Justiz, öffentliche Arbeitsvermittlung, Bildung oder Gesundheit, und die Nutzung digitaler Technologien durch Bürger und Unternehmen angegangen werden, wobei auch ein Paket von Direktinvestitionen und Anreizsystemen wie „Transizione 4.0“ unterstützend wirken soll. Zusätzlich sollen digitale Kompetenzen im Rahmen verschiedener Maßnahmen gefördert werden, wobei der Schwerpunkt auf der allgemeinen Bevölkerung, der öffentlichen Verwaltung, dem Bildungssystem und dem Arbeitsmarkt liegt.<sup>45</sup>

Die Ausarbeitung des Plans erfolgte in einem Konsultations- und Interaktionsprozess, in den – neben einer Vielzahl von Interessenträgern, Organisationen der Zivilgesellschaft, Sozialpartnern, Akademikern und politischen Sachverständigen – auch die regionalen und lokalen Behörden einbezogen worden waren. Die Regionen und autonomen Provinzen konnten sich über die Konferenz Staat – Regionen in den Dialog einbringen und auch noch Änderungen am Planentwurf erreichen.<sup>46</sup>

---

44 Rat der EU, Dok 10160/21 vom 6.7.2021.

45 Dok 10160/21 vom 6.7.2021, 8.

46 Dok 10160/21 vom 6.7.2021, 39.

Mit dem Durchführungsbeschluss des Rates wurde Italien ein finanzieller Zuschuss in der Höhe von 68,8 Mrd EUR (Art 2) sowie ein Darlehen von max 122,6 Mrd EuR zur Verfügung gestellt (Art 3).

Die im gebilligten Aufbau- und Resilienzplan Italiens vorgesehenen Maßnahmen betreffen – in unterschiedlicher Intensität – auch autonome Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen des Landes Südtirol. Dies gilt ua für die Ordnung der Landesämter und des zugeordneten Personals, Landschaftsschutz, Handwerk, geförderter Wohnbau, Straßenwesen, Wasserleitungen und öffentliche Arbeiten im Interessenbereich der Provinz, Land- und Forstwirtschaft, Kindergärten, Berufserziehung und Berufsausbildung, Unterricht an Grund- und Sekundarschulen, Handel, Nutzung der öffentlichen Gewässer sowie Hygiene und Gesundheitswesen. Die im nationalen Plan vorgesehenen Aufbau- und Resilienzmaßnahmen müssen von Südtirol nunmehr innerhalb des vorgesehenen Zeitraums gesetzt werden, um die zugesagte Finanzierung der Union zu erhalten. Dabei wird Südtirol von nationalen Experten unterstützt. Die damit de facto verbundene Einschränkung der autonomen Kompetenzen in Gesetzgebung und Verwaltung konnte durch die bloß konsultative Einbeziehung in die Ausarbeitung des Plans allerdings nicht kompensiert werden.

### C. Neue Rechtsprechung des Gerichtshofs der Union zur Auslegung von Unionsrecht

Allein im Jahr 2022 hat der Gerichtshof der Union, konkret der EuGH, eine Reihe von Urteilen verkündet, in denen das Unionsrecht dynamisch ausgelegt und inhaltlich weiterentwickelt wurde. Manche dieser Neuerungen betreffen Grundsätze des Unionsrechts, andere spezifische Sachbereiche. Erstere werden ganz überwiegend Auswirkungen auf alle autonomen Gesetzgebungs- und/oder Verwaltungskompetenzen Südtirols haben, letztere einen oder mehrere Zuständigkeitsbereiche betreffen.

Diese Auswirkungen werden nachstehend an ausgewählten Beispielen skizziert.

#### 1. Vorrang des Unionsrechts

Mit Urteil vom Februar 2022 wiederholte der EuGH seine ständige Rechtsprechung, wonach ihm die ausschließliche Zuständigkeit für die verbindli-

che Auslegung des Unionsrechts obliegt<sup>47</sup> und fügte hinzu, dass es seine Sache ist, „in Ausübung dieser Zuständigkeit die Tragweite des Grundsatzes des Vorrangs des Unionsrechts im Hinblick auf die einschlägigen Bestimmungen des Unionsrechts zu präzisieren, so dass diese Tragweite weder von einer Auslegung von Bestimmungen des nationalen Rechts noch von einer Auslegung von Bestimmungen des Unionsrechts durch ein nationales Gericht, die nicht der Auslegung durch den Gerichtshof entspricht, abhängen darf“.<sup>48</sup> Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass ein Mitgliedstaat die Einheit und die Wirksamkeit des Unionsrechts nicht dadurch beeinträchtigt, dass er sich auf Bestimmungen des nationalen Rechts beruft, auch wenn sie Verfassungsrang haben.<sup>49</sup>

Nach ebenfalls ständiger Rechtsprechung gehen unionsrechtliche Bestimmungen mit unmittelbarer Wirkung auch bestandskräftigen Verwaltungsentscheidungen vor. Aus Gründen der Rechtssicherheit verlangt das Unionsrecht aber nicht, dass eine bestandskräftige Verwaltungsentscheidung zurückzunehmen und dem Unionsrecht anzupassen ist.<sup>50</sup> Nach der neuesten – die bisherige Judikatur<sup>51</sup> (implizit) weiterentwickelnden – Rechtsprechung können aber besondere Umstände vorliegen, die eine nationale Verwaltungsbehörde nach den in Art 4 Abs 3 EUV verankerten Grundsätzen der Effektivität und der loyalen Zusammenarbeit verpflichten, eine bestandskräftige Verwaltungsentscheidung zu überprüfen. Dabei sind die Besonderheiten der in Rede stehenden Situationen und Interessen zu berücksichtigen, „um einen Ausgleich zwischen dem Erfordernis der Rechtssicherheit und dem der Rechtmäßigkeit im Hinblick auf das Unionsrecht zu finden“.<sup>52</sup> Wiegt das Erfordernis der Rechtmäßigkeit stärker als das Erfordernis der Rechtssicherheit, ist der bestandskräftige Verwaltungsakt dem Unionsrecht anzupassen.

Aus Art 4 Abs 3 EUV ergibt sich des Weiteren, dass der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts nationale Behörden nicht nur verpflichtet, dem Unionsrecht widersprechende Rechtsvorschriften unangewendet zu lassen, „sondern auch alle anderen allgemeinen oder besonderen Maßnahmen

---

47 ZB EuGH 2.9.2021, Rs C-741/19 (*Republik Moldau*), EU:C:2021:655, Rn 45.

48 EuGH 22.2.2022, Rs C-430/21 (RS), EU:C:2022:99, Rn 52.

49 ZB EuGH 2.12.1970, II/70 (*Internationale Handelsgesellschaft*), EU:C:1970:II4, Rn 3.

50 Zuletzt EuGH 12.2.2008, Rs C-2/06 (*Kempter*), EU:C:2008:78, Rn 37.

51 ZB EuGH 13.1.2004, Rs C-453/00 (*Kühne & Heitz*), EU:C:2004:17, Rn 26.

52 EuGH 10.3.2022, Rs C-177/20 (*Grossmania*), EU:C:2022:175, Rn 54.

zu ergreifen, die geeignet sind, die Beachtung des Unionsrechts in ihrem Hoheitsgebiet zu sichern“<sup>53</sup>

Schließlich kann nur der Gerichtshof in Ausnahmefällen und aus zwingenden Gründen der Rechtssicherheit eine vorübergehende Aussetzung der Verdrängungswirkung herbeiführen, die eine unionsrechtliche Vorschrift mit unmittelbarer Wirkung gegenüber mit ihr unvereinbarem nationalem Recht ausübt. Eine solche zeitliche Beschränkung der Wirkungen einer Auslegung des Unionsrechts kann ausschließlich in dem Urteil vorgenommen werden, in dem über die betreffende Auslegung entschieden wird“<sup>54</sup> Dem folgend ist jedes nationale Gericht, das den Anwendungsvorrang einer unionsrechtlichen Bestimmung mit unmittelbarer Wirkung vorübergehend aussetzen möchte, verpflichtet, die Frage gem Art 267 AEUV dem EuGH zur Entscheidung vorzulegen (Vorlagepflicht jedes nationalen Gerichts).<sup>55</sup>

Der durch diese Rechtsprechung modifizierte Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts ist künftig auch in Südtirol zu beachten. So sind die dort tätigen Verwaltungsbehörden und Gerichte verpflichtet, bestandskräftige Verwaltungsentscheidungen, die dem Unionsrecht widersprechen, zu überprüfen und – abhängig vom Ergebnis der Abwägung zwischen Rechtmäßigkeit und Rechtssicherheit – dem Unionsrecht anzupassen. Des Weiteren müssen sie, über die Rechtsbereinigungspflicht hinaus, alle sonstigen möglichen allgemeinen und besonderen Maßnahmen ergreifen, um dem Unionsrecht vollinhaltlich Wirkung zu verleihen.

## 2. Bindung der Mitgliedstaaten an die unionalen Grundrechte

Die Grundrechte-Charta der Union (GRC) bindet gemäß ihrem Art 51 Abs 1 die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH finden demnach die in der Unionsrechtsordnung garantierten Grundrechte in allen unionsrechtlich geregelten Fallgestaltungen, aber nicht außerhalb derselben Anwendung.<sup>56</sup>

Nach neuer – und nunmehr ständiger – Rechtsprechung setzt der Begriff „Durchführung des Rechts der Union“ das Vorliegen eines „Zusammenhangs zwischen einem Unionsrechtsakt und der fraglichen nationa-

---

53 EuGH 10.3.2022, Rs C-177/20 (*Grossmania*), EU:C:2022:175, Rn 64.

54 EuGH 20.9.2022, Rs C-339/20 u C-397/20 (*VD und SR*), EU:C:2022:703, Rn 98.

55 Vgl EuGH 22.10.1987, Rs 314/85 (*Foto Frost*), EU:C:1987:452, Rn 14 ff.

56 EuGH 19.11.2019, Rs C-585/18, C-624/18 u C-625/18 (AK), EU:C:2019:982, Rn 78.

len Maßnahme voraus, der unter Berücksichtigung der vom Gerichtshof festgelegten Beurteilungskriterien darüber hinausgeht, dass die fraglichen Sachbereiche benachbart sind oder der eine von ihnen mittelbare Auswirkungen auf den anderen haben kann“ Der Umstand, dass eine nationale Maßnahme in einen Bereich fällt, in dem die Union über Zuständigkeiten verfügt, ist nicht geeignet, diese Maßnahme in den Anwendungsbereich des Unionsrechts zu bringen und dadurch die Anwendbarkeit der Charta auszulösen. Vielmehr braucht es unionsrechtliche Bestimmungen, die im betroffenen Sachbereich spezifische Verpflichtungen der Mitgliedstaaten schaffen. Regeln unionsrechtliche Vorschriften in einem Bereich einen bestimmten Aspekt nicht und legen sie den Mitgliedstaaten keine spezifischen Verpflichtungen auf, eröffnen sie auch den Anwendungsbereich der Charta nicht.<sup>57</sup> Zum Anwendungsbereich des Unionsrechts gehören aber jene Fälle, in denen eine Person sich auf durch das Unionsrechts garantierte Rechte oder Freiheiten beruft.<sup>58</sup>

In Anwendungsbereich des Unionsrechts sind die Mitgliedstaaten nach jüngster Rechtsprechung auch an das Recht auf eine gute Verwaltung gebunden. Art 41 GRC richtet sich zwar ausschließlich an die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union,<sup>59</sup> doch widerspiegelt diese Bestimmung der Charta einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts, der auch die Mitgliedstaaten bindet.<sup>60</sup> So sind die Verwaltungen der Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre Entscheidungen zu begründen, wenn sie Unionsrecht durchführen.<sup>61</sup> Des Weiteren müssen sie dem Unparteilichkeitsgebot in seinen beiden Ausprägungen nachkommen, zum einen der subjektiven Unparteilichkeit, wonach kein Mitglied der Verwaltungsbehörde Voreingenommenheit oder persönliche Vorurteile an den Tag legen darf, und zum anderen der objektiven Unparteilichkeit in dem Sinne, dass die Verwaltungsbehörde hinreichende Garantien bieten muss, um jeden berechtigten Zweifel im Hinblick auf etwaige Vorurteile auszuschließen.<sup>62</sup>

---

57 EuGH 7.7.2022, Rs C-257/21 u C-258/21 (*Coca-Cola European Partners Deutschland*), EU:C:2022:529, Rn 40 – 42.

58 EuGH 6.10.2020, Rs C-245/19 u C-246/19 (*Luxemburgischer Staat*), EU:C:2020:795, Rn 55.

59 EuGH 24.II.2020, Rs C-225/19 u C-226/19 (*Minister van Buitenlandse Zaken*), EU:C:2020:951, Rn 33.

60 EuGH 10.2.2022, Rs C-219/20 (*LM*), EU:C:2022:89, Rn 37.

61 EuGH 24.2.2022, Rs C-582/20 (*SC Cridar Cons*), EU:C:2022:114, Rn 54.

62 EuGH 20.12.2017, Rs C-521/15 (*Spanien/Rat*), EU:C:2017:982, Rn 91

Diese Rechtsprechung hat zunächst zur Folge, dass der Landesgesetzgeber im weiten Anwendungsbereich des Unionsrechts die unionalen Grundrechte beachten muss und deren Schutzniveau keinesfalls unterschreiten darf. So durfte der Landesgesetzgeber beispielsweise die Festlegung einer Bettenobergrenze im Tourismus<sup>63</sup> nicht auf die Beherbergungsbetriebe beschränken, sondern musste auch die private Vermietung zu touristischen Zwecken mit einbeziehen. Andernfalls würde eine – im Hinblick auf die verfolgten Ziele (Förderung von Qualitätstourismus und Sicherung von Wohnraum für die ansässige Bevölkerung) – sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlungen gleicher oder vergleichbarer Sachverhalte vorliegen.

Des Weiteren sind alle Verwaltungsbehörden in Südtirol verpflichtet, das unionsrechtlich garantierte Recht auf eine gute Verwaltung zu beachten.

### 3. Anwendung der Grundfreiheiten auf Sachverhalte ohne physischen Grenzübertritt

Nach der inzwischen wieder ständigen Rechtsprechung des EuGH<sup>64</sup> finden „die Bestimmungen des AEU-Vertrags über die Niederlassungsfreiheit, den freien Dienstleistungsverkehr und den freien Kapitalverkehr auf einen Sachverhalt, dessen Merkmale sämtlich nicht über die Grenzen eines Mitgliedstaats hinausweisen, keine Anwendung“.<sup>65</sup>

Nach neuerer Rechtsprechung finden die personenbezogenen Grundfreiheiten jedoch Anwendung, wenn ein Unionsbürger in seinem Heimatmitgliedstaat tätig ist, aber eine für die berufliche Tätigkeit relevante Berufsqualifikation durch ein Fernstudium in einem anderen Mitgliedstaat erworben hat.<sup>66</sup> Nach jüngster Rechtsprechung gilt dies auch, wenn ein Unionsbürger sich in seinem Heimatmitgliedstaat auf eine in einem anderen Mitgliedstaat erworbene Berufsqualifikation beruft, auch wenn diese im Anschluss an eine Ausbildung im Heimatmitgliedstaat in Kooperation mit einer für die Ausstellung einer solchen Berufsqualifikation zuständigen Stelle des anderen Mitgliedstaats erworben wurde. Dies hat zur Folge, dass ein Südtiroler, der in Südtirol eine Ausbildung absolviert, die dort

---

63 Landesgesetz Nr 10 vom 16.8.2022.

64 Zur bisherigen Rechtsprechung siehe zB *Obwexer*, Grundfragen in der Entwicklung der neueren Rechtsprechung des EuGH, in Herzig ua (Hg), Europarecht und Rechtstheorie (2017) 165 (167).

65 Grundlegend EuGH 15.11.2016, Rs C-268/15 (*Ullens de Schooten*), EU:C:2016:874, Rn 47; zuletzt EuGH 7.9.2022, Rs C-391/20 (*Cilevics ua*), EU:C:2022:638, Rn 31.

66 EuGH 6.10.2022, Rs C-298/14 (*Brouillard*), EU:C:2015:652, Rn 27.

von einer zuständigen Stelle in Kooperation mit einer zuständigen Stelle (zB Universität) eines anderen Mitgliedstaats durchgeführt wurde und mit einer Berufsqualifikation der zuständigen Stelle des anderen Mitgliedstaats endet, sich auf die personenbezogenen Grundfreiheiten des Binnenmarkts stützen kann, selbst wenn er Südtirol zu Ausbildungszwecken überhaupt nie verlassen haben sollte.

Aus dieser Neuerung folgt, dass die zuständigen Behörden in Südtirol verpflichtet sind, Berufsqualifikationen, die in Südtirol wohnhafte Unionsbürger entweder im Fernstudium oder durch Ausbildung in Südtirol von einer zuständigen Stelle in einem anderen Mitgliedstaat ausgestellt erhalten haben, unter Anwendung des Grundsatzes der materiellen Äquivalenzprüfung<sup>67</sup> auf ihre Gleichwertigkeit mit den in Südtirol verlangten Berufsqualifikationen überprüfen müssen. Zusätzlich können diese Südtiroler sich in Südtirol auf die personenbezogenen Grundfreiheiten des Binnenmarkts stützen.

#### 4. Anerkennung von Berufsqualifikationen: Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH resultiert aus dem Beschränkungsverbot der personenbezogenen Grundfreiheiten des Binnenmarkts die Verpflichtung jedes Mitgliedstaats, die in einem anderen Mitgliedstaat erworbenen Fähigkeiten und Kenntnisse mit den im Inland vorgesehenen Fähigkeiten und Kenntnissen zu vergleichen. Dabei sind sämtliche Diplome, Prüfungszeugnisse oder sonstigen Befähigungsnachweise sowie die einschlägige Erfahrung des Betroffenen zu berücksichtigen.<sup>68</sup> Diese materielle Äquivalenzprüfung nach Primärrecht<sup>69</sup> setzt nach jüngster Rechtsprechung des EuGH „das gegenseitige Vertrauen der Mitgliedstaaten in die von jedem Mitgliedstaat ausgestellten Befähigungsnachweise voraus(...), mit denen Berufsqualifikationen bescheinigt werden. Daher ist die Behörde des Aufnahmemitgliedstaats grundsätzlich verpflichtet, ein von der Behörde eines anderen Mitgliedstaats ausgestelltes Dokument, wie insbesondere

---

67 Dazu nachstehend IV.C.4.

68 EuGH 16.6.2022, Rs C-577/20 (A), EU:C:2022:467, Rn 40, mwN.

69 Zuletzt EuGH 3.3.2022, Rs C-634/20 (A), EU:C:2022:149, Rn 38. Vgl zB *Obwexer, Unionsrechtliche Rahmenbedingungen für die Anerkennung akademischer Grade, zfhrr 2016, 1 (9 f.)*.

ein Diplom, als richtig anzusehen.“<sup>70</sup> Wenn die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats an der Echtheit oder Richtigkeit einer Urkunde „ernsthafte, einen bloßen Verdacht übersteigende Zweifel hegt, muss jedoch die Behörde oder Einrichtung, die die Urkunde ausgestellt hat, auf Ersuchen der erstgenannten Behörde die Rechtmäßigkeit der Urkunde überprüfen und sie gegebenenfalls zurückziehen“<sup>71</sup> Nur ausnahmsweise wäre die zuständige Behörde des Aufnahmemitgliedstaats berechtigt, das Maß an Kenntnissen und Qualifikationen in Frage zu stellen, deren Erwerb durch seinen Inhaber das Diplom vermuten lässt.<sup>72</sup>

Dem folgend sind die zuständigen Behörden in Südtirol verpflichtet, Berufsqualifikationen aus anderen Mitgliedstaaten als richtig anzuerkennen und dürfen diese nur ausnahmsweise in Frage stellen.

## 5. Anwendung der Dienstleistungs-Richtlinie auf rein interne Sachverhalte

Nach bereits gefestigter Rechtsprechung des EuGH finden die Bestimmungen in Kap III der Dienstleistungs-Richtlinie 2006/123<sup>73</sup> betreffend die Niederlassungsfreiheit der Dienstleistungserbringer auch auf rein interne Sachverhalte Anwendung.<sup>74</sup> Zu diesen Bestimmungen gehört ua Art 15 Richtlinie 2006/123, der nach ständiger Rechtsprechung unmittelbare Wirkung entfaltet. Der gegenständliche Artikel legt den Mitgliedstaaten nämlich die unbedingte und hinreichend präzise Verpflichtung auf, ihre Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu ändern, um sie den darin normierten Vorgaben anzupassen.<sup>75</sup>

Dem folgend muss Südtirol in allen seinen Zuständigkeitsbereichen die geltenden Rechtsvorschriften betreffend die Aufnahme und Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit überprüfen und den Vorgaben der Dienstleistungs-Richtlinie anpassen. Unterbliebt diese Anpassung, können Einzelne – auch wenn sie in Südtirol wohnen – sich dem Land gegenüber direkt auf Art 15 Richtlinie 2006/123 stützen.<sup>76</sup> Entgegenstehende Rechtsvorschriften des

---

70 EuGH 16.6.2022, Rs C-577/20 (A), EU:C:2022:467, Rn 48.

71 EuGH 16.6.2022, Rs C-577/20 (A), EU:C:2022:467, Rn 49.

72 EuGH 16.6.2022, Rs C-577/20 (A), EU:C:2022:467, Rn 52.

73 Richtlinie 2006/123/EG des EP und des Rates vom 12.12. 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl 2006 L 376, 36.

74 EuGH 30.1.2018, Rs C-360/15 u C-31/16 (*X und Visser*), EU:C:2018:44, Rn 110.

75 EuGH 30.1.2018, Rs C-360/15 u C-31/16 (*X und Visser*), EU:C:2018:44, Rn 130.

76 EuGH 18.1.2022, Rs C-261/20 (*Thelen Technopark Berlin*), EU:C:2022:33, Rn 34

Landes Südtirol sind unangewendet zu lassen. Sollte Einzelnen durch die Verletzung von Art 15 Richtlinie 2006/123 ein Schaden entstehen, ist dieser nach dem Grundsatz der Staatshaftung nach Unionsrecht zu ersetzen.<sup>77</sup>

## 6. Gewährung von Leistungen der sozialen Sicherheit

Im Bereich der sozialen Sicherheit gilt nach der jüngsten Rechtsprechung des EuGH, dass Kindererziehungszeiten, die in einem anderen als dem zuständigen Mitgliedstaat zurückgelegt wurden, bei der Berechnung der Altersrente berücksichtigt werden müssen. Art 21 AEUV verpflichtet nämlich den rentenzahlungspflichtigen Mitgliedstaat, in dem die betroffene Person mit Unionsbürgerstatus ausschließlich gearbeitet und Beiträge entrichtet hat, und zwar sowohl vor als auch nach der Verlegung ihres Wohnsitzes in andere Mitgliedstaaten, in denen sie Kindererziehungszeiten zurückgelegt hat, diese Zeiten für die Gewährung der Altersrente zu berücksichtigen. Andernfalls würde das von Art 21 Abs 1 AEUV garantierte Freizügigkeitsrecht unzulässigerweise beschränkt.<sup>78</sup>

Des Weiteren haben Unionsbürger, die gem Art 6 Abs 1 der Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38<sup>79</sup> von ihrem Recht auf kurzfristigen Aufenthalt bis zu drei Monaten in einem anderen Mitgliedstaat Gebrauch machen, einen Anspruch auf die Gewährung von Kindergeld, wie es für Inländer vorgesehen ist. Das Kindergeld ist nämlich eine „Familienleistung“ iSv Art 3 Abs 1 lit j iVm Art 1 lit z der Koordinierungs-Verordnung 883/2004.<sup>80</sup> Als solche gelten Leistungen, „die unabhängig von einer auf Ermessensausübung beruhenden Einzelfallbeurteilung der persönlichen Bedürftigkeit ohne Weiteres solchen Familien gewährt werden, die bestimmte objektive Kriterien hinsichtlich ihrer Größe, ihres Einkommens und ihrer Kapitalrücklagen erfüllen, und die dem Ausgleich von Familienlasten dienen“.<sup>81</sup> Zuständig für wirtschaftlich nicht aktive Unionsbürger ist der Mitgliedstaat

---

<sup>77</sup> EuGH 18.1.2022, Rs C-261/20 (*Thelen Technopark Berlin*), EU:C:2022:33, Rn 41 ff, mwN.

<sup>78</sup> EuGH 7.7.2022, Rs C-576/20 (CC), EU:C:2022:525, Rn 64.

<sup>79</sup> Richtlinie 2004/38/EG des EP und des Rates vom 29.4.2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, ABl 2004 L 158, 77, berichtigt ABl 2004 L 229, 1.

<sup>80</sup> Verordnung (EG) Nr 883/2004 des EP und des Rates vom 29.4.2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, ABl 2004 L 166, 1 idF ABl 2019 L 186, 21.

<sup>81</sup> ZB EuGH 14.6.2016, Rs C-308/14 (*Kommission/Vereinigtes Königreich*), EU:C:2016:436, Rn 60.

des Wohnortes, wobei der Ausdruck „Wohnort“ für die Zwecke der Verordnung 883/2004 den „Ort des gewöhnlichen Aufenthalts der betreffenden Person“ bezeichnet.<sup>82</sup> Daraus folgt, dass ein wirtschaftlich nicht aktiver Unionsbürger, der seinen gewöhnlichen Aufenthalt in einen anderen Mitgliedstaat verlegt, den Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats unterliegt und dort beim Zugang zu Familienleistungen nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung in Art 4 Verordnung 883/2004 wie die Inländer behandelt werden muss.<sup>83</sup> Dies gilt auch während des Aufenthalts bis zu drei Monaten. Art 24 Abs 2 Richtlinie 2004/38 sieht bei einem Aufenthalt bis zu drei Monaten zwar eine Ausnahme vom Grundsatz der Gleichbehandlung vor, doch gilt diese Ausnahme nur für „Sozialhilfeleistungen“. Als solche gelten „sämtliche von öffentlichen Stellen eingerichteten Hilfssysteme (...), die auf nationaler, regionaler oder örtlicher Ebene bestehen und die ein Einzelner in Anspruch nimmt, der nicht über ausreichende Existenzmittel zur Bestreitung seiner Grundbedürfnisse und derjenigen seiner Familie verfügt und deshalb während seines Aufenthalts möglicherweise die öffentlichen Finanzen des Aufnahmemitgliedstaats belasten muss, was Auswirkungen auf das gesamte Niveau der Beihilfe haben kann, die dieser Staat gewähren kann“.<sup>84</sup> Das Kindergeld wird jedoch unabhängig von der persönlichen Bedürftigkeit seines Empfängers gewährt und dient nicht dazu, dessen Lebensunterhalt sicherzustellen. Es fällt daher nicht unter den Begriff „Sozialhilfeleistungen“ iSv Art 24 Abs 2 Richtlinie 2004/38.<sup>85</sup> Der gewöhnliche Aufenthalt, der den nichtdiskriminierenden Zugang zum Kindergeld eröffnet, spiegelt im Wesentlichen eine Tatsachenfrage wider, die der Beurteilung durch das zuständige nationale Gericht obliegt. Der gewöhnliche Aufenthalt impliziert, dass der betreffende Unionsbürger „den Willen zum Ausdruck gebracht hat, den gewöhnlichen Mittelpunkt seiner Lebensinteressen in diesem Mitgliedstaat zu errichten, und dass er nachweist, dass seine Anwesenheit im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats hinreichend dauerhaft ist, um sie von einem vorübergehenden Aufenthalt zu unterscheiden“.<sup>86</sup>

An diese Weiterentwicklungen des einschlägigen Unionsrechts müssen auch die für die Gewährung von Sozialleistungen in Südtirol zuständi-

---

82 EuGH 1.8.2022, Rs C-411/20 (S), EU:C:2022:602, Rn 36.

83 EuGH 1.8.2022, Rs C-411/20 (S), EU:C:2022:602, Rn 65.

84 ZB EuGH 19.9.2013, Rs C-140/12 (*Brey*), EU:C:2013:565, Rn 61.

85 EuGH 1.8.2022, Rs C-411/20 (S), EU:C:2022:602, Rn 48.

86 EuGH 1.8.2022, Rs C-411/20 (S), EU:C:2022:602, Rn 72.

gen Behörden sich halten und widersprechende innerstaatliche Rechtsvorschriften unangewendet lassen.

## 7. Vergabe öffentlicher Aufträge

In Auslegung der allgemeinen Vergabe-Richtlinie 2014/24<sup>87</sup> stellte der EuGH fest, dass diese Richtlinie dem entgegensteht, „dass die Ausführung eines inhouse vergebenen öffentlichen Auftrags ohne Ausschreibung fortgesetzt wird, wenn der öffentliche Auftraggeber am Auftragnehmer nicht mehr – wenigstens mittelbar – beteiligt ist und über diesen keinerlei Kontrolle ausüben kann.<sup>88</sup> Begründet wurde dies damit, dass gem Art 72 Abs 1 lit d Ziff ii Richtlinie 2014/24 ein öffentlicher Auftrag nur dann ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens im Einklang mit dieser Richtlinie geändert werden kann, wenn der ursprüngliche Auftragnehmer durch einen neuen Auftragnehmer ersetzt wird, ua nachdem Ersterer von Letzterem übernommen wurde, soweit Letzterer die ursprünglich festgelegten qualitativen Eignungskriterien erfüllt und unter der Bedingung, dass dies keine weiteren wesentlichen Änderungen des Auftrags zur Folge hat und nicht dazu dient, die Anwendung dieser Richtlinie zu umgehen.

In Auslegung einer anderen Bestimmung derselben Richtlinie – konkret betroffen war Art 10 Richtlinie 2014/24 über besondere Ausnahmen für die Dienstleistungsaufträge – stellte der EuGH klar, „dass Organisationen oder Vereinigungen, die die Möglichkeit haben, Gewinne an ihre Mitglieder auszuschütten, nicht in den Anwendungsbereich der Ausnahmebestimmung in Art 10 Buchstabe h der Richtlinie 2014/24 fallen.“<sup>89</sup> Dem folgend kann die Vergabe von Notfallkrankentransportdiensten an eine Sozialgenossenschaft vom Anwendungsbereich der Richtlinie nicht ausgenommen werden. Bereits vor einigen Jahren hatte der EuGH entschieden, dass Organisationen oder Vereinigungen, deren Ziel in der Erfüllung sozialer Aufgaben bestehe, die nicht erwerbswirtschaftlich tätig seien und die etwaige Gewinne reinvestierten, um ihr Ziel zu erreichen, „gemeinnützige Organisationen oder

---

<sup>87</sup> Richtlinie 2014/24/EU des EP und des Rates vom 26.2.2014 über die öffentliche Auftragsvergabe, ABl 2014 L 94, 65.

<sup>88</sup> EuGH 12.5.2022, Rs C-719/20 (*Comune di Lerici*), EU:C:2022:372, Rn 55.

<sup>89</sup> EuGH 7.7.2022, Rs C-213/21 u C-214/21 (*Italy Emergenza Cooperativa Sociale*), EU:C:2022:532, Rn 35.

Vereinigungen“ seien.<sup>90</sup> Das Erfordernis, etwaige Gewinne zu reinvestieren, verlangt, dass zum einen Gewinne zur Erfüllung der von der Organisation oder Vereinigung verfolgten sozialen Aufgaben verwendet werden müssen, und zum anderen eindeutig ausgeschlossen ist, dass sie an Anteilseigner oder Mitglieder dieser Organisation oder Vereinigung ausgeschüttet werden können.<sup>91</sup>

Diese Vorgaben gelten künftig für die Vergabe öffentlicher Aufträge durch das Land Südtirol selbst. Sie gelten aber auch für die Vergabe öffentlicher Aufträge durch andere öffentliche Auftraggeber in Südtirol.

## 8. Rechte langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger

Die Richtlinie 2003/109<sup>92</sup> verpflichtet die Mitgliedstaaten, Drittstaatsangehörigen, die sich in den letzten fünf Jahren ununterbrochen rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufgehalten haben, die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten zu erteilen.<sup>93</sup> Die Erlangung dieser Rechtsstellung erfolgt jedoch nicht automatisch. Gem Art 7 Abs 1 Richtlinie 2003/109 hat der betreffende Drittstaatsangehörige nämlich bei den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, in dem er sich aufhält, einen Antrag zu stellen, dem Unterlagen beizufügen sind, aus denen hervorgeht, dass er die Voraussetzungen der Richtlinie (Art 4 und 5) erfüllt. Insbesondere hat er nachzuweisen, dass er über feste und regelmäßige Einkünfte verfügt, die ohne Inanspruchnahme der Sozialhilfeleistungen dieses Mitgliedstaats für seinen eigenen Lebensunterhalt und den seiner Familienangehörigen ausreichen.<sup>94</sup> Der Status als langfristig Aufenthaltsberechtigter geht nach Art 9 Abs 1 lit c Richtlinie 2003/109 dann verloren, wenn der Begünstigte sich während eines Zeitraums von zwölf aufeinanderfolgenden Monaten nicht im Gebiet der Union aufgehalten hat. Die Wendung „aufgehalten hat“ wurde vom EuGH als autonomer unionsrechtlicher Begriff – ausgehend

90 EuGH 21.3.2019, Rs C-465/17 (*Falck Rettungsdienste und Falck*), EU:C:2019:234, Rn 59.

91 EuGH 7.7.2022, Rs C-213/21 u C-214/21 (*Italy Emergenza Cooperativa Sociale*), EU:C:2022:532, Rn 35.

92 Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25.11.2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, ABl 2004 L 16, 44.

93 Zur Rechtsstellung der langfristig Aufenthaltsberechtigten zB EuGH 24.4.2012, Rs C-571/10 (*Kamberaj*), EU:C:2012:233; 10.6.2021, Rs C-94/20 (*Land Oberösterreich/KV*), EU:C:2021:477.

94 EuGH 14.3.2019, Rs C-557/17 (*YZ ua*), EU:C:2019:203, Rn 59.

von Wortlaut, Zusammenhang sowie Ziel und Zweck – dahin ausgelegt, dass „jede physische Anwesenheit des Betroffenen im Unionsgebiet geeignet ist, dessen Abwesenheit zu unterbrechen und folglich den Verlust seiner Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten nach dieser Bestimmung zu vermeiden“.<sup>95</sup> Dies gilt auch dann, wenn die Anwesenheit wenige Tage nicht überschreitet. Diese Auslegung macht die Aufrechterhaltung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten von einem klaren, bestimmten und vorhersehbaren Kriterium abhängig, das sich auf ein rein objektives Ereignis bezieht, so dass eine solche Auslegung am ehesten geeignet ist, den Betroffenen angemessene Rechtssicherheit zu garantieren.<sup>96</sup> Jedoch: Die Situation eines langfristig Aufenthaltsberechtigten, der einige Tage im Jahr im Unionsgebiet verbracht hat und somit nicht während eines Zeitraums von zwölf aufeinanderfolgenden Monaten abwesend war, ist von der Situation zu unterscheiden, in der Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass ein solcher Aufenthaltsberechtigter einen Rechtsmissbrauch begangen hat.<sup>97</sup>

Der Erwerb des Rechts auf Daueraufenthalt setzt einen ununterbrochenen rechtmäßigen Aufenthalt des Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat voraus. Ein „ausschließlich vorübergehender Aufenthalt“ reicht dafür allerdings nicht (Art 3 Abs 2 lit e Richtlinie 2003/109). Dieser unionsrechtliche Begriff – so der EuGH in seiner jüngsten Rechtsprechung – umfasst nur Aufenthalte, „die zeitlich streng begrenzt“ und „auf kurze Dauer angelegt“ sind.<sup>98</sup> Dazu zählt nicht das aus dem Kernbestand der Unionsbürgerschaft resultierende Aufenthaltsrecht des Elternteils, der für einen minderjährigen Unionsbürger die tatsächliche Obsorge ausübt.<sup>99</sup> Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH steht einem Drittstaatsangehörigen, der Familienangehöriger eines Unionsbürgers ist, ein Aufenthaltsrecht nach Art 20 AEUV zwar nur in ganz besonderen Sachverhalten zu, in denen, obwohl das für das Aufenthaltsrecht von Drittstaatsangehörigen geltende Sekundärrecht nicht anwendbar ist und der Unionsbürger sein Recht auf Freizügigkeit nicht ausgeübt hat, die Verweigerung des Aufenthaltsrechts den Unionsbürger de facto zwingen würde, das Gebiet der Union als Ganzes zu verlassen, und ihm dadurch der tatsächliche Genuss

---

95 EuGH 20.1.2022, Rs C-432/20 (ZK), EU:C:2022:39, Rn 40.

96 EuGH 20.1.2022, Rs C-432/20 (ZK), EU:C:2022:39, Rn 45.

97 EuGH 20.1.2022, Rs C-432/20 (ZK), EU:C:2022:39, Rn 46.

98 EuGH 7.9.2022, Rs C-624/20 (EK), EU:C:2022:639, Rn 34.

99 EuGH 7.9.2022, Rs C-624/20 (EK), EU:C:2022:639, Rn 35.

des Kernbestands der Rechte, die ihm dieser Status verleiht, verwehrt würde.<sup>100</sup> Voraussetzung ist ein Abhängigkeitsverhältnis zwischen dem Unionsbürger und dem drittstaatsangehörigen Familienangehörigen, das dazu führen würde, dass der Unionsbürger, wenn dem Drittstaatsangehörigen kein Recht auf Aufenthalt im Unionsgebiet zuerkannt würde, gezwungen wäre, diesen zu begleiten und das Unionsgebiet als Ganzes zu verlassen. Ein solches Abhängigkeitsverhältnis entfällt zwar im Laufe der Zeit, doch ist es grundsätzlich nicht auf kurze Dauer angelegt. Es besteht nämlich bis zur Volljährigkeit des Kindes oder sogar darüber hinaus, wenn Umstände, die dies rechtfertigen, festgestellt worden sind. Dem folgend „kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Aufenthalt eines Drittstaatsangehörigen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats nach Art 20 AEUV einen ‚ausschließlich vorübergehenden‘ Aufenthalt im Sinne von Art 3 Abs 2 lit e der Richtlinie 2003/109 darstellt“.<sup>101</sup>

Die gegenständliche weite Auslegung der einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie 2003/109 hat zur Folge, dass in Südtirol wohnhafte langfristig Aufenthaltsberechtigte ihren Status auch dann noch behalten, wenn sie sich für einen längeren Zeitraum nicht mehr in der Union aufhalten, aber im Zeitraum eines Jahres zumindest einige wenige Tage physisch dort anwesend sind. Drittstaatsangehörigen ist dieser Status – bei Vorliegen der anderen Voraussetzungen – auch dann einzuräumen, wenn diese als Familienangehörige eines in Südtirol ansässigen minderjährigen Unionsbürgers italienischer Staatsangehörigkeit vorübergehend die tatsächliche Obsorge für diesen ausüben.

#### *V. Neuerungen betreffend die Mitwirkung an der Willensbildung in der EU*

In den kommenden Jahren sollen in der Union sowohl die repräsentative als auch die partizipative Demokratie gestärkt werden.<sup>102</sup> So sollen die Wahlen zum Europäischen Parlament neu geregelt und Bürgerforen eingerichtet werden.

---

100 ZB EuGH 10.5.2017, Rs C-133/15 (*Chavez-Vilchez ua*), EU:C:2017:354, Rn 63.

101 EuGH 7.9.2022, Rs C-624/20 (EK), EU:C:2022:639, Rn 42.

102 Entschließung des Ausschusses der Regionen vom 27.1.2022 zum Beitrag der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zu der Konferenz zur Zukunft Europas, ABl 2022 C 270, 1.

## A. Vertretung im Europäischen Parlament

Die im Jahre 2024 anstehenden nächsten Wahlen des Europäischen Parlaments sollen auf einer neuen Rechtsgrundlage und nach neuen Grundsätzen erfolgen.

Der vom Europäischen Parlament – gestützt auf Art 223 Abs 1 AEUV – im Mai 2022 unterbreitete Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die allgemeine unmittelbare Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments<sup>103</sup> soll den derzeit geltenden Direktwahlakt<sup>104</sup> aufheben. Künftig sollen die Mitglieder des Parlaments als Vertreter der Unionsbürger nach dem Verhältniswahlsystem in den nationalen Wahlkreisen und in einem unionsweiten Wahlkreis gewählt werden. In den nationalen Wahlkreisen sollen die Wahlen nach einem in den Mitgliedstaaten üblichen Verhältniswahlsystem durchgeführt werden, im unionsweiten Wahlkreis soll nach dem System der geschlossenen Liste gewählt werden (Art 12 VO-Vorschlag).

Jeder Mitgliedstaat soll entweder einen einzigen Wahlkreis errichten oder sein Wahlgebiet unterteilen können, ohne dadurch allerdings den Verhältniswahlcharakter des Wahlsystems generell zu beeinträchtigen (Art 14 Abs 1 VO-Vorschlag). Ebenso soll jeder Mitgliedstaat im Einklang mit seinen nationalen Vorschriften Wahlkreise mit nur einem Mitglied bilden können, wenn in diesen ua sprachliche oder ethnische Minderheiten vertreten sind (Art 14 Abs 2 VO-Vorschlag). Erlaubt wären auch Ausnahmen von allfälligen Schwellenwerten (Sperrklauseln) für politische Parteien, die anerkannte nationale oder sprachliche Minderheiten vertreten (Art 13 Abs 3 VO-Vorschlag).

Zusätzlich soll das Mindestwahlalter für das aktive Wahlrecht mit 16 Jahren festgesetzt werden, jenes für das passive Wahlrecht mit 18 Jahren. Die Wahl soll künftig unionsweit am gleichen Tag durchgeführt werden, und zwar immer am 9. Mai, dem Europatag.

Das Inkrafttreten der vorgeschlagenen Neuregelung erfordert zunächst einen einstimmigen Beschluss des Rates nach Zustimmung des Parlaments. Zusätzlich muss der Beschluss des Rates von allen Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften genehmigt werden.

---

103 P9\_TA(2022)0129; Rat der EU, Dok 9333/22 vom 20.5.2022.

104 Beschluss 76/787/EGKS, EWG, Euratom des Rates vom 20.9.1976, ABl 1976 L 278, 1 idF ABl 2002 L 283, 1.

Nach Inkrafttreten der Neuregelung könnte Italien für Südtirol einen eigenen Wahlkreis vorsehen, in dem ein Mitglied des Europäischen Parlaments nach dem Verhältniswahlsystem gewählt wird; Ausnahmen von einer staatsweit geltenden Sperrklausel wären ebenfalls erlaubt.

Von dieser Möglichkeit könnte Italien Gebrauch machen, wäre dazu aber nicht verpflichtet. Ein eigener Wahlkreis „Südtirol“ würde aber einem Ziel der Neuregelung entsprechen, nämlich den anerkannten sprachlichen Minderheiten die Möglichkeit eröffnen, am politischen Leben der Union teilzuhaben und im Europäischen Parlament vertreten zu sein (Erwgr 7 VO-Vorschlag). Derzeit kann dieses Ziel nämlich nur durch eine Listenverbindung einer Partei, die die Minderheiten vertritt, mit einer gesamtstaatlichen Partei erreicht werden.

## B. Einrichtung von Bürgerforen

Ausgehend von den positiven Erfahrungen im Rahmen der Konferenz zur Zukunft Europas will die Kommission künftig Möglichkeiten schaffen, um die Bürger stärker in die Politikgestaltung der Union einzubeziehen. So sollen europäische Bürgerforen organisiert werden, um ausgewählte Schlüsselthemen eingehend zu behandeln, Unterstützung bei der Vorbereitung besonders wichtiger Initiativen zu leisten oder vor Beginn des Gesetzgebungsverfahrens Feedback zu geben. Teilnahmeberechtigt sind nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Bürger, die jedoch auch die Vielfalt und Demographie in der Union widerspiegeln sollen.

Ergänzt werden sollen diese europäischen Bürgerforen durch zielgerichtete Beratungs- oder Mitgestaltungsverfahren in kleinerem Maßstab, um bestimmte politische Fragen kosteneffizienter und schneller anzugehen.<sup>105</sup>

Diese direkten Bürgerbeteiligungsverfahren werden künftig die beratende Funktion des Ausschusses der Regionen, in dem Südtirol derzeit durch den amtierenden Landeshauptmann vertreten ist, ergänzen. Ob und inwie weit damit auch konkrete Auswirkungen auf die Arbeit des Ausschusses der Regionen verbunden sein werden, ist noch offen.

---

105 KOM(2022) 404 endg vom 17.6.2022, 26.

## *VI. Neuerungen in der Zusammenarbeit in und mit der Union*

Für die Zusammenarbeit in und mit der Union werden in Zukunft va zwei Entwicklungen von besonderem Interesse sein: erstens eine allfällige (weitere) Dynamisierung der unionsrechtlichen Grundlagen für die grenz-überschreitende Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften, zweitens die Zusammensetzung und die Befugnisse des Ausschusses der Regionen.

### A. Zusammenarbeit in der Union

Südtirol nimmt als Gründungsmitglied der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino seit dem Jahr 2011 an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen dem Bundesland Tirol einerseits und den beiden autonomen Provinzen Bozen-Südtirol und Trient andererseits teil. Die Europaregion (Euregio) wurde – gestützt auf die Verordnung über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)<sup>106</sup> – als eigene Rechtsperson mit Sitz in Bozen errichtet, mit spezifischen Zielen ausgestattet und mit konkreten Aufgaben betraut sowie mit eigenen Organen zur Erreichung der Ziele und zur Erfüllung der Aufgaben ausgestattet.<sup>107</sup>

Rechtliche Grundlagen der Euregio sind: die EVTZ-Verordnung, die Übereinkunft und die darauf basierende Satzung sowie ergänzend die nationalen Rechtsvorschriften des Sitz-Mitgliedstaats Italien. Zwei dieser vier Rechtsgrundlagen wurden im Jahr 2021 grundlegend reformiert: die Übereinkunft und die Satzung.<sup>108</sup> Dabei wurden der Euregio ua neue Aufgaben übertragen und alle Aufgaben in sechs Kategorien gegliedert:

- die Ausarbeitung und Durchführung von Projekten der territorialen Zusammenarbeit in Bereichen von gemeinsamem Interesse, mit oder ohne finanziellen Beitrag der Union;
- die Ausarbeitung und Durchführung von operativen Programmen im Rahmen der Europäischen territorialen Zusammenarbeit;

---

<sup>106</sup> Verordnung (EG) Nr 1082/2006 des EP und des Rates vom 5.7.2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), ABl 2006 L 210, 19 idF ABl 2013 L 347, 303.

<sup>107</sup> Vgl zB *Obwexer*, Der EVTZ als neues unionsrechtliches Instrument territorialer Zusammenarbeit, in Bußjäger/Gamper/Happacher/Woelk (Hg), Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino (2011), 47.

<sup>108</sup> Siehe dazu *Obwexer*, Die Reform der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: erste Novellierung der rechtlichen Grundlagen nach zehn Jahren, EJM 2021, 373, mwN.

- die Vorbereitung und Koordinierung von Maßnahmen zur Überwindung von Hindernissen im Binnenmarkt;
- die Förderung der Interessen der Euregio bei den staatlichen und europäischen Institutionen im Bereich der territorialen Zusammenarbeit;
- der Beitritt zu Organisationen, Vereinigungen und Netzwerken, die mit den Zielen der territorialen Kooperation der Euregio übereinstimmen;
- die Wahrnehmung sonstiger Tätigkeiten, die der Verfolgung der Ziele der Euregio dienen.

Letztere Aufgabenkategorie ist finaler Natur und inhaltlich mit der „Lückenschließungsklausel“ der Union in Art 352 AEUV<sup>109</sup> vergleichbar. Insgesamt erlauben diese sechs – weit formulierten – Aufgabenkategorien den – ebenfalls reformierten – Organen der Euregio, die Zusammenarbeit effizient zu gestalten und durchzuführen.

Zu beachten sind allerdings zwei Grenzen: Erstens muss jede Aufgabe in die – vom nationalen (Verfassungs-)Recht determinierten – Zuständigkeitsbereiche jedes Mitglieds der Euregio fallen (parallele Zuständigkeitsbereiche).<sup>110</sup> Zweitens dürfen – davon unabhängig – die der Euregio übertragenen Aufgaben nicht die Ausübung hoheitlicher Befugnisse oder Verpflichtungen zur Wahrung der allgemeinen Interessen des Staates oder sonstiger öffentlicher Einrichtungen, etwa der Polizei- und Regelungsbefugnis oder der Befugnisse und Verpflichtungen in den Bereichen Justiz und Außenpolitik betreffen (Ausschluss hoheitlicher Tätigkeiten). Davon ausgenommen ist lediglich die Festlegung der Bedingungen, zu denen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbracht werden, einschließlich der von den Nutzern zu zahlenden Tarife und Gebühren (Art 7 Abs 4 EVTZ-VO).

Letztere – unionsrechtlich determinierte – Grenze erscheint nicht erforderlich und sollte daher bei der nächsten Novelle der EVTZ-Verordnung gestrichen werden. Die Kommission sieht darin allerdings kein nennenswertes Hindernis für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und beab-

---

<sup>109</sup> Vgl zB Streinz, Art 352 AEUV, in Streinz (Hg), EUV/AEUV. Vertrag über die Gründung der Europäischen Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2018) Rz 1ff.

<sup>110</sup> Vgl Wissenschaftliche Studie zu den Kompetenzen der Länder sowie des EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, in Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino (Hg), Euregio-Kompetenzmonitor. Wissenschaftliche Studie zu den Zuständigkeiten der Länder der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino (2021) 13.

sichtigt daher derzeit nicht, eine entsprechende Änderung von Art 7 Abs 4 EVTZ-Verordnung vorzuschlagen.<sup>111</sup>

## B. Zusammenarbeit mit der Union

Die Zusammenarbeit Südtirols mit der Union erfolgt im Wesentlichen über den Ausschuss der Regionen. Dieser ist als beratendes Hilfsorgan in die Rechtsetzungsverfahren der Union eingebunden und vertritt in diesen Verfahren die Interessen von 280 Regionen und 80.000 lokalen Gebietskörperschaften.<sup>112</sup>

Im Juni 2019 forderte der Ausschuss der Regionen ua eine Reform der Arbeitsweise der Union.<sup>113</sup> In deren Mittelpunkt sollen das Regieren auf mehreren Ebenen (Multi-Level Governance), eine bessere Rechtsetzung und eine aktive Subsidiarität stehen. Realisiert werden soll diese Reform über eine Änderung in der interinstitutionellen Zusammenarbeit.

Des Weiteren wurde die Kommission aufgerufen, in jedem einschlägigen Gesetzgebungsprojekt die Notwendigkeit einer ex-ante Abschätzung der territorialen Folgen vorzunehmen und dabei die unterschiedlichen Wirkungen zu berücksichtigen, die die Rechtsakte auf die einzelnen Regionen jedes Mitgliedstaats haben. Ebenso wurde die Kommission ersucht, ausgehend von dem vom Ausschuss der Regionen initiierten Pilotprojekt der regionalen Hubs beim Aufbau eines systematischen Feedbacks über die Umsetzung der EU-Politik unter Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften mit ihm zusammenzuarbeiten.

Mit der – soweit ersichtlich – noch weitgehend ausstehenden Realisierung dieser Forderungen würden Rolle und Einfluss des Ausschusses der Regionen auf unionaler Ebene gestärkt werden. Gleichzeitig würden auch die Mitwirkungsmöglichkeiten der in ihm vertretenen Gebietskörperschaften – und damit auch jene Südtirols – verbessert werden.

---

<sup>111</sup> Bericht der Kommission an das EP, den Rat und den Ausschuss der Regionen über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr 1082/2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), geändert durch die Verordnung (EU) Nr 1302/2013 im Hinblick auf Präzisierungen, Vereinfachungen und Verbesserungen im Zusammenhang mit der Gründung und Arbeitsweise solcher Verbände, KOM(2018) endg vom 17.8.2018, 8.

<sup>112</sup> Vgl zB Breuer, Art 305 AEUV, in Pechstein/Nowak/Häde (Hg), Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV (2017), Rz 1ff.

<sup>113</sup> Entschließung des Ausschusses der Regionen vom 26./27.6.2019 für die neue Legislaturperiode der EU, RESOL-VI/035.

## C. Innerstaatliche Grundlage

Innerstaatlich fehlt sowohl für die Zusammenarbeit in der Union als auch für die Zusammenarbeit mit der Union eine klare verfassungsrechtliche Grundlage. Das Zweite Autonomiestatut beinhaltet auch 50 Jahre nach seinem Inkrafttreten keine spezifische Bestimmung über die Beziehungen Südtirols zur Union.

Einschlägige verfassungsrechtliche Grundsatzbestimmungen finden sich ausschließlich in der Verfassung Italiens. So sieht Art 117 Abs 5 Verfassung vor, dass Südtirol für die in seine Zuständigkeit fallenden Sachgebiete an den Entscheidungen im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens der Union teilnimmt und für die Anwendung und Durchführung von völkerrechtlichen Abkommen und Rechtsakten der Union sorgt; dabei sind die Verfahrensbestimmungen zu beachten, die mit Staatsgesetz festgesetzt werden. Letzteres regelt auch die Einzelheiten der Ausübung der Ersatzbefugnis in Fällen von Untätigkeit. Gem Art 117 Abs 3 Verfassung gehören die Beziehungen der Regionen zur Union zur konkurrierenden Gesetzgebung. Dies gilt – bis zur Anpassung des Autonomiestatuts – auch für das Land Südtirol (Günstigkeitsklausel in Art 10 Abs 1 Verfassungsgesetz Nr 3/2001<sup>114</sup>).

## *VII. Neuerungen in der Zusammenarbeit mit und den Schutz durch Österreich*

Die Beziehungen Südtirols zu Österreich entwickeln sich seit Jahrzehnten auf zwei Ebenen: erstens in der Zusammenarbeit mit Österreich und zweitens in der Schutzfunktion durch Österreich.

### A. Zusammenarbeit mit Österreich

Die vielfältige Zusammenarbeit Südtirols mit Österreich auf wirtschaftlichem, kulturellem und gesellschaftlichem Gebiet wird seit dem Beitritt Österreichs zur EU am 1. Jänner 1995 auch und insbesondere durch das geltende Unionsrecht bestimmt. Von besondere Relevanz sind dabei die Grundfreiheiten des Binnenmarkts samt Freizügigkeitsrecht der Unionsbürger und allgemeinem Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staats-

---

<sup>114</sup> Verfassungsgesetz vom 18.10.2001, Nr 3, GBl 2001/248.

angehörigkeit,<sup>115</sup> der Euro als einheitliche Währung und der freie Personenverkehr im Raum ohne Binnengrenzkontrollen.<sup>116</sup>

Die einschlägigen Bestimmungen des Unionsrechts werden in den nächsten Jahren weitgehend unverändert bleiben; Modifikationen sind derzeit lediglich beim Schengener Grenzkodex<sup>117</sup> geplant. Der von der Kommission Mitte Dezember 2021 unterbreitete Vorschlag<sup>118</sup> soll eine Reihe von Verbesserungen bringen, um auf schwerwiegende Bedrohungen der öffentlichen Gesundheit einheitlich reagieren, Bedrohungslagen infolge der Instrumentalisierung von Migranten entgegenwirken sowie den Terrorismus und unerlaubte Migrationsbewegungen innerhalb des Hoheitsgebiets bekämpfen zu können. Für die Zusammenarbeit mit Österreich besonders relevant sind jene Maßnahmen, die den freien Personenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten verbessern und schützen sollen. So soll die Wiedereinführung oder Verlängerung von vorübergehenden Grenzkontrollen nur als letztes Mittel erlaubt sein und auf gemeinsamen Kriterien beruhen, wobei ein besonderes Augenmerk auf die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit dieser Kontrollen gelegt werden sollte. Demnach sollen mit zunehmender Dauer der Kontrollen auch die Schutzzvorschriften strenger werden. Künftig sollen die Mitgliedstaaten prüfen müssen, wie Kontrollen an den Binnengrenzen sich auf die Freizügigkeit der Personen im Raum ohne Binnengrenzen sowie auf die Funktionsfähigkeit der grenzüberschreitenden Regionen auswirken könnten. Im Falle von Grenzkontrollen, die wegen vorhersehbarer Ereignisse über den Anfangszeitraum von sechs Monaten hinaus verlängert werden sollen, sollte der betreffende Mitgliedstaat auch prüfen, ob alternative Maßnahmen – etwa verhältnismäßige Kontrollen aufgrund von polizeilichen oder anderen hoheitlichen Befugnissen oder im Wege der im Unionsrecht vorgesehenen Formen der polizeilichen Zusammenarbeit – geeignet sind, dieselben Ziele zu erreichen wie Kontrollen an den Binnengrenzen. Zusätzlich sollen Maßnahmen zur Gewährleistung der reibungslosen Durchfuhr von Waren und des störungsfreien Grenzübertritts von

---

115 Vgl zB *Obwexer*, Grundfreiheit Freizügigkeit. Das Recht der Unionsbürger, sich frei zu bewegen und aufzuhalten, als fünfte Grundfreiheit (2009) 185 ff.

116 Vgl *Obwexer*, Zweites Autonomiestatut, EJM 2021, 274 ff.

117 Verordnung (EU) 2016/399 des EP und des Rates vom 9.3.2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), ABl 2016 L 77, 1 idF ABl 2021 L 248, II.

118 Vorschlag für eine Verordnung des EP und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen, KOM(2021) 891 endg vom 14.12.2021.

Beschäftigten im Transportwesen durch die Einrichtung sog. „Green Lanes“ sowie Erleichterungen für Grenzgänger vorgesehen werden. Zum Nachweis einer schwerwiegenden Bedrohung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit sollten die Mitgliedstaaten eine eigene Risikobewertung erstellen, die der Kommission vorzulegen ist und von dieser geprüft werden kann.

Sollten die von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen von Parlament und Rat beschlossen werden, würde die Wiedereinführung von vorübergehenden Kontrollen an den Binnengrenzen der Schengen-Staaten künftig einem strengerem Regelungsregime als derzeit unterliegen. Damit verbunden wäre eine verbesserte Garantie für einen möglichst grenzkontrollfreien Personenverkehr zwischen Südtirol und Österreich, auch und insbesondere in Krisenzeiten.

## B. Schutz durch Österreich

Die auf dem Pariser Vertrag beruhende Schutzfunktion Österreichs für die deutsche und ladinische Sprachgruppe in Südtirol<sup>119</sup> steht im Einklang mit dem derzeit geltenden Unionsrecht. Demnach kann Österreich als EU-Mitgliedstaat vom EU-Mitgliedstaat Italien die Einhaltung des Pariser Vertrags und der späteren Praxis dazu, insbesondere der Paket-Maßnahmen, einfordern, allerdings nur noch insoweit, als die darin normierten völkerrechtlichen Verpflichtungen Italiens mit dem Unionsrecht vereinbar sind.<sup>120</sup> So hat Österreich beispielsweise Italien in den letzten sieben Jahren mehrfach ersucht, die seit Abgabe der Streitbeendigungserklärung im Jahr 1992 verloren gegangenen Kompetenzen in Anwendung der einvernehmlichen bilateralen Vorgangsweise wiederherzustellen. Enthalten sind diese Ersuchen in drei an Italien adressierten Schreiben: in zwei Briefen von Außenminister Kurz an seinen jeweiligen italienischen Amtskollegen Gentiloni (5. Juni 2015) und Alfano (22. Mai 2017) sowie zuletzt im Brief von Bundeskanzler Nehammer an Ministerpräsident Draghi (August 2022).<sup>121</sup>

119 Vgl zB Tichy, 70 Jahre Schutzfunktion Österreichs: Handlungsmöglichkeiten gestern, heute und morgen, in Obwexer/Pfanzelter (Hg), 70 Jahre Pariser Vertrag (2017) 189.

120 Vgl zB Obwexer, Sechs Jahrzehnte europäische Integration und zwei Jahrzehnte EU-Mitgliedschaft Österreichs: der Pariser Vertrag im supranationalen Kontext, in Obwexer/Pfanzelter (Hg), 70 Jahre Pariser Vertrag (2017) 171 (182).

121 Vgl zB Obwexer, 25 Jahre Streitbeilegungserklärung: Auswirkungen auf die internationale Absicherung der Autonomie Südtirols, EJM 2018, 330 (337).

An dieser Rechtslage wird sich in absehbarer Zukunft nichts ändern. Solange im Unionsrecht keine Minderheitenschutzregelungen verankert werden, die dem in Südtirol geltenden Minderheitenschutzregime inhaltlich entsprechen oder sogar darüber hinausgehen, behalten der Pariser Vertrag und das Paket als spätere Praxis dazu ihre rechtliche Relevanz und legitimieren die Schutzfunktion Österreichs.

Italien und Österreich tragen insoweit eine gemeinsame Verantwortung für den bilateral akkordierten Schutz der deutschen und ladinischen Sprachgruppe in Südtirol. Diese gemeinsame Verantwortung, die nichts mit einer geteilten Souveränität über Südtirol zu tun hat, korrespondiert mit dem Loyalitätsgebot der Mitgliedstaaten, das sich gemäß Art 4 Abs 3 EUV auf die unionsrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten bezieht.

## *VII. Schlussbetrachtungen mit Ausblick*

Die bereits eingeleiteten und die sich abzeichnenden Entwicklungen in der Union lassen in naher Zukunft differenzierte Auswirkungen auf Südtirol erwarten.

Die fördernden Minderheitenschutzbestimmungen, die bereits in der Vergangenheit an die unionsrechtlichen Vorgaben angepasst wurden, werden weitgehend unangetastet bleiben. Anpassungen werden nur punktuell erforderlich werden und überwiegend bloß formaler Natur bleiben. Sie resultieren primär aus der Rechtsbereinigungspflicht, die trotz Anwendungsvorrang des Unionsrechts mit unmittelbarer Wirkung bestehen bleibt.

Im Bereich der autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse Südtirols sind weitere Einschränkungen zu erwarten. Diese werden in erster Linie aus einer vermehrten Inanspruchnahme geteilter Zuständigkeiten der Union resultieren. Sofern und soweit diese tätig wird, verlieren die Mitgliedstaaten und innerhalb derselben die nachgeordneten Gebietskörperschaften wie Südtirol die entsprechende Zuständigkeit. Auslöser dieser Entwicklung ist insbesondere die Verwirklichung der Ergebnisse der Konferenz über die Zukunft Europas. Einschränkungen – wenn auch anderer Art – werden zusätzlich aus dem nationalen Plan Italiens im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität folgen. Die darin vorgesehenen, primär vom Staat festgelegten und mit Südtirol nur im Rahmen der Konferenz Staat – Regionen abgestimmten Maßnahmen betreffen auch autonome Zuständigkeiten Südtirols, müssen aber durchgeführt werden, um die entsprechende Finanzierung durch die Union nicht zu verlieren. Schließlich resultieren

aus der dynamischen Rechtsprechung des EuGH punktuelle, aber zunehmend mehr werdende Vorgaben, an die Südtirol sich im Rahmen seiner autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse halten muss. Noch offen ist, ob das vom Europäischen Parlament im Juni 2022 eingeleitete Vertragsänderungsverfahren weitergeführt und zu einer Übertragung weiterer Kompetenzen der Mitgliedstaaten auf die Union führen wird. In diesem Fall wären erneut auch Zuständigkeiten Südtirols betroffen.

Bei der Mitwirkung Südtirols in der EU zeichnet sich mit der vorgeschlagenen neuen Direktwahl-Verordnung für die Wahl des EP die Möglichkeit eines eigenen Wahlkreises mit einem Vertreter für Südtirol ab; verpflichtend wird dieser Wahlkreis jedoch nicht vorgeschrieben werden. An den künftigen Bürgerforen können allenfalls auch Bürger aus Südtirol – nicht jedoch das Land selbst – teilnehmen.

Die Zusammenarbeit in und mit der EU scheint sich kaum zu verändern. Die EVTZ-Verordnung beinhaltet zwar nach wie vor eine nicht notwendige Einschränkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit durch den Ausschluss der Übertragung von Hoheitsbefugnissen, doch die Kommission sieht derzeit keinen Anlass, diese Einschränkung aufzuheben. Eine geringfügige Aufwertung des Ausschusses der Regionen, wie von diesem 2019 gefordert, würde auch die Mitwirkung Südtirols an der Rechtsetzung der Union positiv beeinflussen.

Die Zusammenarbeit mit und der Schutz durch Österreich werden ebenfalls keine wesentlichen Änderungen erfahren. In Planung ist derzeit lediglich eine Änderung des Schengener Grenzkodex. Strengere Regelungen für eine vorübergehende Wiedereinführung oder Verlängerung von Personenkontrollen an den Binnengrenzen wären für Südtirol als Grenzregion von Vorteil. Die Schutzfunktion Österreichs kann auch nach dessen Beitritt zur Union weiter ausgeübt werden. Als EU-Mitgliedstaaten tragen Italien und Österreich eine gemeinsame Verantwortung für das völkerrechtlich akkordierte Minderheitenschutz- und Autonomiesystem Südtirols, müssen gleichzeitig aber auch dafür sorgen, dass dieses mit den unionsrechtlichen Vorgaben kompatibel ist.

Insgesamt werden die Auswirkungen der künftigen europäischen Integration für Südtirol neue Chancen und Möglichkeiten eröffnen, aber auch neue Vorgaben bringen, die zu beachten sein werden. Dies ist kein Paradigmenwechsel, so war es nämlich auch in den vergangenen 50 Jahren.