

Die Weiterentwicklung der Autonomie seit Abgabe der Streitbeilegungserklärung: die wichtigsten Etappen

Siegfried Brugger

I. Einführung

Die Hinterlegung der Streitbeilegungserklärung vor den Vereinten Nationen am 19. Juni 1992 erfolgte zu einem Zeitpunkt, als die damaligen politischen Hauptakteure auf Südtiroler Seite, *Silvius Magnago* und *Roland Riz*, auch aufgrund der delikaten politischen Situation in Italien überzeugt waren, dass trotz einiger relevanter Schönheitsfehler die wesentlichen Autonomieforderungen gegenüber dem Staat erfüllt und international verankert waren und es keinen Grund mehr gab, die Streitbeilegung weiter zu verzögern.

Beiden Akteuren von damals war bewusst, dass va die zwei großen offenen Bereiche, Energie und Übertragung von Staatsimmobilien, nicht gelöst waren, aber sie waren überzeugt, dass in absehbarer Zeit keine Einigung mit dem Staat erzielt werden könne. Sie wurden zu sog „Blankoschecks“ erklärt, was zum Ausdruck bringen sollte, dass Südtirol jedenfalls noch ein Guthaben gegenüber dem Staat hatte.

Das Jahr 1992 war geprägt von einem epochalen Umbruch in der italienischen Politik, ausgelöst va durch die Mailänder Staatsanwaltschaft um die Staatsanwälte *Francesco Borelli* und *Antonio Di Pietro*, die unter dem Motto „Mani pulite“ der politischen Korruption den Kampf angesagt hatten und die sog „Erste Republik“ zu Grabe trugen. In erster Linie die Regierungsparteien DC und PSI, wichtigste Ansprechpartner der SVP in Rom, wurden in ihren Grundfesten erschüttert und verschwanden in kurzer Zeit von der politischen Bildfläche. Die Südtiroler Politiker hatten plötzlich keine Ansprechpartner mehr, da neue Parteien wie Forza Italia, Lega, Alleanza Nazionale, Partito Popolare Italiano, Partito Democratico und Margherita entstanden. Neue Politiker betraten die politische Szene. Deshalb mussten neue Netzwerke geschaffen werden.

Vor diesem unsicheren politischen Hintergrund trat die alte Politikergarde Südtirols in die zweite Reihe und überließ, nicht ohne regelmäßige Zwischenrufe, der nachfolgenden aufstrebenden Politikergeneration das Feld.

Diese konnte entgegen allen Erwartungen in kurzer Zeit neue Netzwerke bilden und auch neue politische Akzente setzen. Nachdem es bereits 1989 mit der Wahl von *Luis Durnwalder* einen Wechsel an der Spitze der Südtiroler Landesregierung gegeben hatte, kam es immer im selben Jahr 1992 mit der Wahl des Autors dieses Beitrages zum Parteiohmann auch zum Generationenwechsel an der Spitze der SVP. Die personelle Erneuerung wurde bei den Parlamentswahlen 1992 und 1994 durch einen großen Austausch der parlamentarischen Vertretung Südtirols in Rom abgeschlossen.

Der neue Landeshauptmann setzte einen überfälligen Modernisierungsschub in Südtirol in Gang und die parlamentarische Vertretung Südtirols in Rom sah sich in der nunmehr viel komplexeren politischen Parteienlandschaft in Italien nach neuen autonomiefreundlichen Partnern um, die man va im Spektrum der Mitte- und Mittellinksparteien fand.

Die Voraussetzungen freilich waren anders als vor 1992, als man va in der DC einen stabilen Ansprechpartner hatte. Wenn in den darauffolgenden Jahren eine Mitterrechtskoalition mit den Postfaschisten an der Regierung war, ging autonomiepolitisch nichts oder sehr wenig und man spielte in der Verteidigung. Bei Mitte-Links-Regierungen, insbesondere mit *Romano Prodi*, *Massimo D'Alema* und *Giuliano Amato* war der weitere Ausbau der Autonomie möglich. Insofern war die politische Situation Italiens viel problematischer als in den Jahren der Vorherrschaft der christlich-demokratischen DC.

Mit der Bestellung von *Karl Zeller* und dem Autor dieses Beitrages als Mitglieder der 6er- und 12er-Kommission und der Wahl der neuen Südtiroler Parlamentsvertretung entwickelte sich für mehrere Jahre ein sehr effizientes Zusammenspiel zwischen Landesverwaltung, parlamentarischer Vertretung und italienischer Regierung. So konnte in den darauffolgenden Jahren die Südtiroler Autonomie wesentlich ausgebaut und verbessert werden.

Insgesamt war die Autonomiepolitik nach 1992 erfolgreich. Unerklärlicherweise stehen in der Diskussion über die Zeit nach der Streitbeilegung derzeit allerdings einige bedauerliche Kompetenzaushöhlungen im Zusammenhang mit den Verfassungsgesetzen von 2001 im Vordergrund und nicht die sehr umfangreichen, positiven Autonomieverweiterungen nach 1992.

Im Zusammenhang mit den Kompetenzaushöhlungen wird in jüngster Zeit seitens der Südtiroler Politik immer wieder die Forderung nach „Wiederherstellung des Autonomiestandards von 1992“ erhoben. Diese Forderung scheint sehr unglücklich formuliert, weil sie im Umkehrschluss zum Ausdruck bringt, dass allenfalls nur Kompetenzaushöhlungen bis 1992

wiederhergestellt werden müssen, nicht aber jene betreffend die weitreichenden Kompetenzen, welche Südtirol nach 1992 erhalten hat. Bei einer wörtlichen Interpretation der Forderung nach Wiederherstellung des Autonomiestandards von 1992 würde man zusätzlich auch auf die vielen neuen Zuständigkeiten, die Südtirol über die vielkritisierte Verfassungsreform von 2001 erhalten hat, verzichten. Ganz zu schweigen von der Tatsache, dass eine Berufung auf das Jahr 1992 außer Acht lässt, dass in der Zwischenzeit 30 Jahre vergangen sind, dass sich die Gesetzgebung in Italien und vor allem in Europa weiterentwickelt hat und dass einige Kompetenzaushöhlungen nicht dem italienischen Staat anzulasten sind, sondern der europäischen Gesetzgebung, an die sich Italien genauso wie Südtirol zu halten hat.

II. Einlösung der Blankoschecks

Was zum Zeitpunkt der Streitbeilegung niemand für möglich gehalten hatte, konnte noch in den 1990er Jahren erreicht werden, nämlich die Einlösung der famosen Blankoschecks bei Energie und Staatsliegenschaften. Zu Recht wurde im Zusammenhang mit der Übertragung der wichtigsten staatlichen Befugnisse im Energiesektor, inbegriffen die Vergabe von Konzessionen für große Wasserableitungen an das Land Südtirol (Durchführungsbestimmung GvD Nr 463 vom 11.11.1999) davon gesprochen, dass „der Strom wieder nach Hause geholt wurde“.¹ Dass es bei der Umsetzung dieser neuen Zuständigkeit in Südtirol größere Probleme politischer und rechtlicher Natur gab – man erinnere sich insbesondere an den sog SEL-Skandal, kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass dies eine der großen Errungenschaften der Südtiroler Politik nach der Streitbeilegung ist. Ähnlich verhält es sich mit dem Blankoscheck über Staatsliegenschaften, der mit der Durchführungsbestimmung GvD Nr 495 vom 21.12.1998 eingelöst wurde. Bereits mit dem ersten Verzeichnis gingen mehr als 1300 Liegenschaften unterschiedlichster Art vom Staat an das Land Südtirol über, darunter Militärareale, Bunker, landwirtschaftliche Flächen, Bahntrassen mit Straßenwärterhäusern usw und, besonders symbolträchtig, eine große Anzahl der seinerzeit enteigneten Schutzhütten. Hätte man diese Entwicklung vorausgesehen, hätte man nicht eines der Symbole der Südtiroler Schutzhütten, nämlich das Schlernhaus, bereits 1976 dem CAI überlassen und sich mit einer Entschädigung abspesen lassen.

1 Vgl zB *Obwexer*, Energie und Konzessionsvergabe, in *Obwexer/Happacher/Baroncelli/Palermo* (Hg), EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie (2015) 257.

III. Dynamische Autonomie

Die neue Politikergeneration entwickelte auch neue Wege zum Ausbau der Autonomie, eine Politik, die man fortan als dynamische Autonomie bezeichnete. Als effizientes Vehikel hierfür konnten die Südtiroler Parlamentarier im Art 1 des Gesetzes Nr 549 vom 28.12.1995 (Haushaltsgesetz) den Absatz 56 einfügen, mit dem der Erlass von weiteren Durchführungsbestimmungen ermöglicht wurde. Dies war insofern von großer Bedeutung, als Durchführungsbestimmungen bekanntlich eine höhere Rechtsquelle darstellen als einfache Staatsgesetze und es sehr viel schwieriger ist, diese einseitig zum Schaden der Autonomie abzuändern. Mit dieser zusätzlichen Absicherung konnten endlich auch Art 16 und Art 17 ASt konkret zur Anwendung gebracht werden, die besagen, dass der Staat über die im Autonomiestatut festgelegten Kompetenzen hinaus weitere staatliche Gesetzgebungsbefugnisse an Südtirol delegieren kann. Diese statutarisch vorgesehene Möglichkeit kam in den darauffolgenden Jahren immer wieder zur Anwendung, wobei, soweit möglich, Befugnisse, die über staatliche Gesetze an Südtirol delegiert wurden, über Durchführungsbestimmungen rechtlich noch besser abgesichert wurden.

Besonders auffällig ist die Entwicklung in den Kernbereichen der Autonomie und des Minderheitenschutzes wie Proporz, Zweisprachigkeit und Schule. Eine große Anzahl von Durchführungsbestimmungen beschäftigte sich mit der konkreten Umsetzung des Proporztes, insbesondere bei staatlichen Stellen und privatisierten öffentlichen Körperschaften in Südtirol. Außerdem konnte erreicht werden, dass nach 1992 ein relevanter Teil der Staatsbediensteten in Südtirol auf die Landesverwaltung übergingen. Beispiele sind Schulpersonal, Bedienstete bei ANAS, bei Motorisierungs- und Arbeitsämtern sowie das Verwaltungspersonal bei Gerichten. Von großer Bedeutung sind die Sprachenbestimmungen, besonders die Verwendung der deutschen Sprache bei Gericht, die in den Jahren seit 1992 entscheidend ausgebaut und verbessert werden konnten und dadurch erst die faktische Gleichstellung der deutschen Sprache mit der italienischen bei Gericht ermöglichte.²

Auch im Schul- und Hochschulwesen gab es nach der Streitbeilegung bedeutende Verbesserungen. Die wichtigste: 1996 erhielt Südtirol endlich die Befugnis im Bereich des Dienst- und Besoldungsrechts des Lehrpersonals, wodurch rund 8.000 Lehrerinnen und Lehrer Landesbedienstete

2 Siehe dazu den Beitrag von Zeller in diesem Band.

werden konnten. Auf diese Zuständigkeit, die das Trentino bereits mit dem Zweiten Autonomiestatut erhalten hatte, hatten die Väter der Südtiroler Autonomie nämlich 1972 bewusst verzichtet, sodass das Lehrpersonal in Südtirol bis 1996 vom Staat abhängig war. In den Jahren nach 1992 konnte auch das duale Ausbildungssystem verbessert werden. Ein besonderer Meilenstein war die rechtliche Verankerung einer Hochschule in Südtirol. Dies erfolgte über das Gesetz Nr 127 vom 15.5.1997 (sog *Bassanini-bis-Gesetz*) und führte zur Gründung der „Freien Universität Bozen“ am 31. Oktober 1997. Aus der Distanz von 25 Jahren kann ohne weiteres behauptet werden, dass die Errichtung einer Universität in Bozen ein Glücksfall für das Land und die Sorge unberechtigt war, dass dadurch die Universität Innsbruck als Landesuniversität in den Hintergrund treten würde. Mit Gründung der EURAC schließlich wurde eine heute international anerkannte Forschungsinstitution in Südtirol aufgebaut.

Die Erweiterung der Autonomie nach 1992 betraf aber va auch viele Bereiche, die nicht zum engen Minderheitenschutz gehören, sondern territorialen Charakter haben und daher sprachgruppenübergreifend sind.

So übernahm das Land Südtirol im Jahr 1995 vom Staat die Arbeitsämter und die Zivilmotorisierung, va aber auch die ordentliche und außerordentliche Instandhaltung der Staatsstraßen in Südtirol, besser bekannt unter dem Begriff „Staatsstraßen zum Land“, ein Bereich, der heute italienweit nach wie vor zu den Paradebeispielen effizienter Südtiroler Politik gerechnet wird. Ganz nebenbei wurden die Straßenverwaltung ANAS in Bozen und Trient abgeschafft und von den Verwaltungen der autonomen Provinzen übernommen. Zum Thema Infrastrukturen: 1998 wurde auf Betreiben der Südtiroler Parlamentarier unter dem Motto „Autobahn zahlt Schiene“ über ein Staatsgesetz die Schaffung eines Eisenbahnfonds der Brennerautobahn erwirkt. Konkret hieß dies, dass ein Teil der Gewinne der Brennerautobahn steuerfrei in den Bau des Brennerbasistunnels fließen. Ein umweltbewusstes Pilotprojekt für Italien, einzigartig in Europa. Apropos Europa: 1996 konnte erreicht werden, dass Südtirol bei den europäischen Institutionen eine Vertretung, einzeln oder im Verbund mit dem Trentino und Bundesland Tirol (Euregiobüro)³ einrichten durfte. Dies hatte in den Jahren zuvor zu großen Polemiken und sogar Strafverfahren geführt.

All diese neuen Befugnisse, heute für Südtirolerinnen und Südtiroler selbstverständlich, gehören nicht zum Bestand der Autonomie vor 1992,

3 Informationen unter <https://www.europaregion.info/bruessel/> (10. 1. 2023).

sondern wurden danach erreicht. Diesbezüglich ist eine Zahl sehr aufschlussreich. Im Zeitraum zwischen 1996 und 2001 wurden nicht weniger als 30, zumeist sehr wesentliche, Durchführungsbestimmungen verabschiedet, was einem gar nicht kleinen, zusätzlichen „Paket“ gleichkommt.⁴

IV. Verfassungsreformen 2001

Wenn Jus-Studenten der Uni Innsbruck das bis 2019 empfohlene Lehrbuch für Verfassungsrecht⁵ in die Hand nehmen und sich mit der Verfassungsreform von 2001 und deren Auswirkungen auf die Südtiroler Autonomie beschäftigen, müssen sie zur Überzeugung gelangen, dass die Reform schlecht und die Auswirkungen auf Südtirol katastrophal seien. Professor *Roland Riz*, der diesen Abschnitt verfasst hat, hat aus welchem Grund auch immer eine sehr politisch gefärbte und einseitige Interpretation dazu gegeben und dabei versucht, die Autonomieerweiterungen nach der Streitbeilegung insgesamt schlecht darzustellen. Bei näherer und objektiver Betrachtung ergibt sich jedoch ein viel differenzierteres und teilweise völlig anderes Bild, wie dies auch aus dem Gutachten von Professor *Walter Obwexer* und Professorin *Esther Happacher* über die Entwicklung der Autonomie seit 1992 aus dem Jahr 2015⁶ zum Ausdruck kommt. Vorweg: bei einer sachlichen Abwägung der Vor- und Nachteile der Verfassungsgesetze Nr 2 und Nr 3 von 2001 überwiegen zweifelsohne die Vorteile.

A. Verfassungsgesetz Nr 2/2001

Das Verfassungsgesetz Nr 2/2001 betrifft in Art 4 ausdrücklich die Region Trentino-Südtirol. Es brachte ua eine höchst überfällige Prioritätenverlagerung der Organe von der Region zu den Ländern hin. Endlich erhielten Südtirol und das Trentino eine eigene Wahlgesetzgebung und Satzungsbezugnis und es sind nunmehr die Landtage von Südtirol und Trentino, die

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

5 *Riz/Happacher*, Grundzüge des Italienischen Verfassungsrechts unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie (2013) 413.

6 Rechtsgutachten: Entwicklungen und Veränderungen der Südtiroler Autonomie seit der Streitbeilegungserklärung 1992, abrufbar unter <https://redas.services.siaig.it/redasArticlesAttachment?attachId=939109> (10. 1. 2023).

zusammen den Regionalrat bilden und nicht umgekehrt, wie es bis zur Verfassungsreform der Fall war. Damit wurden die Länder auch formell auf- und die Region entscheidend abgewertet, eine jahrzehntelange Forderung der Südtiroler. Zusätzlich wurden die Vertretungsrechte der Ladinen in Trient und Bozen festgeschrieben und die Instrumente der direkten Demokratie gestärkt, insgesamt also ein sehr vorteilhaftes Gesetz für die Autonomie Südtirols.

B. Verfassungsgesetz Nr 3/2001

Komplexer ist die Bewertung des Verfassungsgesetzes Nr 3/2001. Mit diesem Gesetz wurde eine umfassende Reform der italienischen Verfassung vorgenommen, der gesamte Titel V wurde neu geschrieben. Staat, Regionen, Provinzen und Gemeinden wurden formal gleichgestellt. Die Gesetzgebungskompetenzen des Staates wurden taxativ aufgezählt, alle übrigen Kompetenzen wurden den Regionen zuerkannt. Die Reform änderte die Verfassung, nicht aber die Sonderautonomien, sodass es einer Übergangsbestimmung (Art 10) bedurfte, die vorsieht, dass bis zur Anpassung der jeweiligen Autonomiestatute alle positiven Neuerungen direkt auf die Sonderautonomien zur Anwendung kommen. Es gab viele, bis dahin nicht für möglich gehaltene positive Neuerungen: Erstmals wurde die Bezeichnung Südtirol in der Verfassung verankert. Der Sichtvermerk der Regierung für Landes- und Regionalgesetze wurde abgeschafft, was zur Folge hatte, dass die Landesgesetze ohne Staatskontrolle unmittelbar in Kraft treten konnten. Außerdem erhielt das Land Südtirol eine Reihe von zusätzlichen konkurrierenden Kompetenzen über das Autonomiestatut hinaus, zB Außenhandel, internationale Beziehungen und mit der EU, Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit, Berufsordnungen, große Transportnetze, Produktion und Verteilung der Energie uam. Leider wurde die Verfassungsreform überhastet und teilweise nicht bis zum Ende durchdacht ausgearbeitet, sodass es zu Widersprüchen und Kompetenzüberschneidungen kam, die nicht gesetzgeberisch korrigiert, sondern durch das Verfassungsgericht eindeutig in Richtung Zentralismus verschlechtert wurden, indem das Gericht eine Art von transversaler Zuständigkeit für alle Zuständigkeitsbereiche zugunsten des Staates und gegen die Regionen erfand. Einige Kompetenzen Südtirols wurden dadurch ausgehöhlt, wobei oft vergessen wird, dass einige relevante Kompetenzaushöhlungen nicht der schlechten Absicht des Staates, sondern der Entwicklung des EU-Rechts und der Weiterentwicklung der staatlichen

Gesetzgebung geschuldet sind. Nicht zu vergessen ist schließlich, dass einige für Südtirol negative Verfassungsurteile auch aufgrund der schlechten Qualität der Südtiroler Landesgesetzgebung zustande gekommen sind.

Leider hat das Land Südtirol es bis heute verabsäumt, die aufgrund der Verfassungsreform von 2001 überfällige Neuschreibung des Autonomiestatutes vorzunehmen. Dies ist sehr bedauerlich, denn es gab einige gute Gelegenheiten, die wesentlichen Errungenschaften der Autonomie organisch und übersichtlich zu regeln und auch gesetzgeberisch besser zu verankern. In diesem Zusammenhang ist vor einigen Jahren der sog „Südtirol-Konvent“⁷ mit großer medialer Aufmerksamkeit ins Leben gerufen worden. Man erwartete sich wichtige Impulse für die Zukunft Südtirols und von einem Textvorschlag für die Überarbeitung des Autonomiestatutes. Leider ist es bis heute nicht dazu gekommen.

V. Autonomieerweiterung nach 2001

Unglücklicherweise waren die Legislaturen 2001 bis 2006 und 2008 bis 2013 von mitte-rechts unter *Silvio Berlusconi* geprägt, nur die kurze Legislatur 2006 bis 2008 unter *Romano Prodi* war autonomiefreundlich. So ist es nicht verwunderlich, dass es während der Regierungen *Berlusconi* wenig Verbesserungen der Südtirol-Autonomie gab und die Hauptaufgabe der Südtiroler Parlamentarier darin bestand, Schaden abzuwenden, während in der kurzen Zeit zwischen 2006 und 2008 ua eine wesentliche und für die Zukunft Südtirols richtungsweisende Durchführungsbestimmung in Sachen Energie erlassen wurde. Nach jahrelangen Rechtsstreitigkeiten wurde definitiv geklärt, dass allein die autonomen Provinzen für die Vergabe der großen Wasserkonzessionen zuständig sind. Zusätzlich verbessert wurde diese für Südtirol so wichtige Zuständigkeit mit dem Haushaltsgesetz von 2018, das in Abänderung des Autonomiestatutes die primäre Zuständigkeit zur Regelung der Vergabe der Konzessionen für große Wasserableitungen zur Energieerzeugung, die Dauer der Konzessionen und die Festlegung der Konzessionsgebühren festschrieb. Besonders erwähnenswert ist auch der 2006 erfolgte Übergang der Verwaltungsbefugnisse des Musikkonservatoriums *Claudio Monteverdi* in Bozen vom Staat auf das Land, weil das Musikkonservatorium seit jeher als nationale Institution im Lande betrach-

7 Archivseite des Autonomiekonvents abrufbar unter <http://www.konvent.bz.it/> (10. 1. 2023).

tet wurde und sich der Großteil der italienischen Bevölkerung in Südtirol lange Zeit gegen den Übergang sträubte.

Viel diskutiert und kritisiert wurde eine neue Finanzregelung zwischen Staat und Land Südtirol im Jahr 2009, auf die in der Folge noch näher eingegangen wird.⁸

In der chaotischen Legislatur 2013 bis 2018, die geprägt war von unklaren Mehrheitsverhältnissen im Parlament, von der neuen populistischen Bewegung der Fünf-Sterne, vom kometenhaften Aufstieg und tiefen Fall des „rottamatore“ *Matteo Renzi*, der immerhin für eine kurze Zeit Ministerpräsident war, konnte die SVP die knappen Mehrheiten im Parlament dazu nutzen, einige Autonomieverbesserungen durchzusetzen. Dazu gehören zur bereits erwähnten Neuschreibung der Energiezuständigkeit ua die primäre Kompetenz für Lokalsteuern, die Durchführungsbestimmungen zum Stilfser Joch-Nationalpark, die umstrittene Übertragung des Verwaltungspersonals der ordentlichen Gerichte auf die Region, die gesetzliche Absicherung der Finanzierung der RAI-Konvention für deutschsprachiges und ladinischsprachiges Fernsehen sowie die Erweiterung der Ladinerrechte. Die zeitlich letzte Legislatur seit 2018 stellte sich als besonders schwierig heraus, staatsübergreifende Themen wie Pandemie, Krieg in Europa, wirtschaftliche Probleme und hohe Inflation ließen wenig Spielraum für einen weiteren Ausbau der Autonomie Südtirols. Obwohl in den letzten Jahren von politischer Seite mehrfach angekündigt, konnte die für die Zukunft Südtirols so wichtige Erneuerung der Brennerautobahnkonzession leider nicht erreicht werden, wie auch der vorgesehene Zeitplan des Brennerbasistunnels nicht eingehalten werden konnte.

VI. Finanzregelungen

Zu einem weiteren wichtigen Aspekt der Südtirolpolitik nach 1992: die jeweiligen Finanzregelungen zwischen Staat und Autonomen Provinzen. Es gibt einen direkten Zusammenhang zwischen der dynamischen Autonomie und den Finanzen, oder besser gesagt, zur italienischen Staatsverschuldung. Ich bezweifle, dass Südtirol seit 1992 die Autonomie so stark hätte ausbauen können, wäre der italienische Staat nicht so hoch verschuldet gewesen. Die Vereinbarung mit dem Staat, staatliche Kompetenzen an die Autonomen Provinzen zu delegieren und dafür die Finanzierung oder einen Teil davon

8 Nachstehend VI.

zu übernehmen, war für beide Seiten vorteilhaft. Dies hinderte den Staat allerdings nicht daran, zusätzlich weitere einseitige Kürzungen der Zuwendungen an die Länder und die Region vorzunehmen. Mit dem Mailänder Abkommen von 2009 wurde vereinbart, dass die Region Trentino-Südtirol und die Autonomen Provinzen Bozen und Trient auf den sog „variablen Anteil“ der Steuereinnahmen verzichteten. Künftig würden sie nur noch über den sog „fixen Anteil“ an den Steuern finanziert werden, die sich auf ihr Gebiet bezogen (in der Regel betrug dieser fixe Anteil 90%). Darüber hinaus standen den Autonomen Provinzen weiterhin die Ausgleichszahlungen für die delegierten Kompetenzen zu.

Für die Südtiroler Autonomie bedeutete diese Regelung mehr Rechts- und Planungssicherheit: Die variablen Anteile an der Finanzierung waren stets unsicher und umstritten, mit den jetzigen „neun Zehnteln auf alles“ hatte Südtirol hingegen eine gesicherte Einnahmequelle. Weiters wurde im Mailänder Abkommen vereinbart, dass sich die Autonomen Provinzen Bozen und Trient am Sparkurs der römischen Regierung beteiligen würden, indem sie weitere delegierte Kompetenzen übernehmen und Ausgleichszahlungen zugunsten von Grenzgemeinden tätigen würden.

Mit dem Mailänder Abkommen wurde versucht, die einseitigen Kürzungen des Staates endgültig zu unterbinden. Dieses Ziel wurde leider nicht erreicht, da die Regierung ab 2010 trotzdem jedes Jahr jene Beträge einseitig kürzte und jene Geldflüsse einbehielt, die laut Mailänder Abkommen eigentlich der Region und den Autonomen Provinzen zugestanden hätten. Vor diesem Hintergrund wurde Ende 2014 zwischen Südtirol und der römischen Regierung der sog „Sicherungspakt“ abgeschlossen, der in das Haushaltsgesetz 2015 einfloss. Die Autonomen Provinzen Bozen und Trient verzichteten auf die Rückerstattung jener Beträge, die zwischen 2009 und 2013 einseitig vom Staat einbehalten worden waren. Dafür wurde aber vorgesehen, dass die Autonomen Provinzen zukünftig von weiteren, einseitigen staatlichen Kürzungen ausgenommen sind. Zudem erreichte Südtirol bei Abschluss des Sicherungspaktes einen Briefwechsel zwischen Italien und Österreich, kein diplomatischer Notenwechsel oder internationaler Vertrag, aber jedenfalls ein internationaler Akt.⁹ Die Zukunft wird zeigen, ob dieses Finanzabkommen vom Staat eingehalten wird.

9 Vgl zB *Obwexer*, 25 Jahre Streitbeilegungserklärung: Auswirkungen auf die internationale Absicherung der Autonomie Südtirols, EJM 2018, 330 (338 ff).

VII. Internationale Verankerung der Südtirol Autonomie und Verpflichtungen aus dem EU-Recht

Eine Anmerkung zur internationalen Verankerung der Südtirol Autonomie. Wie schon ausgeführt, fordert die Südtiroler Politik aufgrund einiger Kompetenzaushöhlungen in den letzten Jahren durch das italienische Verfassungsgericht derzeit mit Nachdruck die Wiederherstellung des Autonomiestandards von 1992 und begründet dies va damit, dass die durchgeführten Paketmaßnahmen mit diplomatischer Note von Italien an Österreich übermittelt wurden und demzufolge international verankert sind. Ganz abgesehen davon, dass einige der Kompetenzaushöhlungen aufgrund des auch von Südtirol zwingend zu beachtenden EU-Rechts erfolgt sind und auch nicht mehr wiederhergestellt werden können, ist aus meiner Sicht der derzeitige Umgang mit der Internationalität unserer Sonderautonomie gefährlich und blauäugig. Gefährlich, weil auf diese Weise der Eindruck entsteht, dass wir selbst die Autonomie bis 1992 als „besser“, weil international abgesichert, betrachten und im Umkehrschluss Autonomieaushöhlungen nach 1992 nicht unbedingt wiederhergestellt werden müssen; blauäugig, weil Südtirol nicht erwarten kann, dass Österreich jede Verletzung einer Paketmaßnahme zum Anlass nehmen wird, um daraus einen Rechtsstreit mit Italien anzustrengen. Gerade weil das Alleinstellungsmerkmal unserer international verankerten Autonomie so bedeutend ist, sollte mit Begriff und Inhalt der Internationalität sehr sorgsam umgegangen werden. Ein internationaler Streit, den Österreich allenfalls in die Wege leiten würde, wird immer nur bei schwerwiegenden Verletzungen unserer Minderheitenrechte erfolgen.¹⁰

In den nächsten Jahren werden wir uns zunehmend mit den Vorgaben des EU-Rechts und deren Auswirkungen auf die Südtiroler Autonomie zu beschäftigen haben¹¹ und wir sollten uns darauf vorbereiten, diese möglichst kompatibel mit unseren Erfordernissen zu gestalten. Die Berufung

10 Zur Schutzfunktion Österreichs vgl zB *Obwexer*, Die Schutzfunktion Österreichs im Zusammenwirken von Völker-, Europa- und Verfassungsrecht, in Gamper/Pan (Hg), *Volksgruppen und regionale Selbstverwaltung in Europa* (2008) 163; *Tichy*, Die völkerrechtliche Verankerung der Südtirol-Autonomie im EU-Kontext aus Sicht der Schutzmacht Österreich, in *Obwexer/Happacher* (Hg), *40 Jahre Zweites Autonomiestatut* (2013) 44.

11 Vgl dazu insbesondere *Obwexer/Happacher/Baroncelli* (Hg), *EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie* (2015); *Obwexer/Happacher/Zwilling* (Hg), *EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie II* (2019); zuletzt *Obwexer*, *Zweites Autonomiestatut und*

auf den Autonomiestandard von 1992 allein dürfte wenig erfolgversprechend sein.

VIII. Schlussbemerkungen

Allen Unkenrufen der damaligen alten Politgarde zum Trotz: die Streitbeilegung 1992 war kein Abschluss der Autonomieentwicklung, im Gegenteil: die Südtiroler Autonomie wurde in den darauffolgenden Jahren, besonders im Zeitraum zwischen 1996 und 2001 entscheidend ausgebaut. Während bis 1992 Kompetenzen vorwiegend im komplexen Übertragungsweg vom Staat auf das Land übergingen, konnten die Kompetenzerweiterungen nach 1992 vielfach durch den einfacheren Weg der Delegierung von staatlichen Kompetenzen an das Land erreicht werden. Diese Delegierungen, die aufgrund von Staatsgesetzen erlassen worden waren, wurden zumeist durch Durchführungsbestimmungen rechtlich zusätzlich abgesichert. Der Weg der dynamischen Autonomie kann auch in Zukunft erfolgreich sein, vorausgesetzt, es gibt ein Konzept und eine Prioritätenliste hierfür: Was sind sinnvolle Ergänzungen unserer Autonomie und wie können diese finanziert werden? Welche strategisch wichtigen Bereiche sind für die Zukunft Südtirols unerlässlich? Sollte die Forderung nach Wiederherstellung des Autonomiestandards von 1992 nicht besser zur Forderung nach kompatibler Wiederherstellung verlorengegangener Kompetenzen umformuliert werden? War der „Südtirolkonvent“ nur eine Eintagsfliege oder wird man sich künftig, spät, aber doch, um einen organischen Entwurf eines neuen Autonomiestatutes, va aber um eine zeitgemäße, realistische Weiterentwicklung unserer Autonomie bemühen?

Diese Themen sollten zeitnah in Angriff genommen werden, denn die Zeiten, die wir derzeit durchleben, erlauben uns nicht, uns zurückzulehnen und uns nur um das politische Tagesgeschäft zu kümmern.

europäische Einigung: Chancen und Risiken der europäischen Integration für den Minderheitenschutz in Südtirol, EJM 2021, 273.