

Die Rolle der Gemeinden im Autonomiesystem: Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips?¹

Andrea Ambrosi

I. Gemeinden von Trentino-Südtirol zwischen Autonomiestatut und Verfassung

Betrachtet man das Sonderstatut, erscheint die Rolle der Gemeinden im Autonomiesystem nicht besonders relevant.² Vielmehr befassen sich die Bestimmungen des Autonomiestatuts mit anderen Fragen als der Regelung und Garantie der Gemeindeautonomie³ wie der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Staat, Region und Provinzen, dem Schutz der Sprachgruppen und dem Gebrauch der Sprachen sowie den Organisationsprinzipien, die generell für die lokalen öffentlichen Einrichtungen gelten müssen.⁴ Die mangelnde Aufmerksamkeit des Statuts gegenüber den Gemeinden wird auch durch die einzige Bestimmung bestätigt, welche die Zuweisung von Verwaltungsaufgaben an sie betrifft: Ohne von „eigenen“⁵ Funktionen der Gemeinden zu sprechen, setzt sie Art 18 ASt hinsichtlich der Übertragung von Verwaltungsfunktionen des Landes oder der Region mit anderen örtlichen Körperschaften gleich; während die Bestimmung für die Region festlegt, dass sie „*in der Regel* (...) die Verwaltungsbefugnisse (ausübt), indem sie diese (...) den Gemeinden (...) überträgt“ (sowie den Provinzen), besagt der zweite Absatz des Artikels, dass die Provinzen „einige ihrer Verwaltungsbefugnisse den Gemeinden (...) übertragen (können)“. Damit

1 Aus dem Italienischen übersetzt von *Maria Tischler*.

2 Siehe zu den lokalen Gebietskörperschaften im Allgemeinen *Negri, I Comuni. Ordinamento, competenze e disciplina elettorale*, in *Marko/Ortino/Palermo (Hg)*, *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano* (2001) 452 ff.

3 Mit einigen Ausnahmen: Art 65 ASt sieht vor: „Das Dienstrecht des Gemeindepersonals wird von den Gemeinden selbst geregelt, vorbehaltlich der Befolgung allgemeiner Grundsätze, die durch ein Regionalgesetz festgelegt werden können“ (vgl dazu VfGH, Urteil Nr 100/1980); Art 81 ASt sieht vor, dass die finanziellen Ressourcen mittels einer Vereinbarung zwischen dem Land und einer Vertretung der Gemeinden festgelegt werden. Siehe III.

4 Siehe Art 4 Ziff 3, Art 7, Art 54 Abs 5, Art 61-63, Art 92, Art 100-101 ASt.

5 Der Originaltext lautet: „propri“.

geht das Statut offensichtlich davon aus, dass das Land die ihm zukommenden Verwaltungsaufgaben selbst ausübt. Es gilt, den erheblichen Anachronismus dieser Bestimmung hervorzuheben, die seit 1948 im Wesentlichen unverändert geblieben ist (vgl den ursprünglichen Art 14 im Ersten Autonomiestatut). Das Erste Autonomiestatut übertrug der Region umfassende und wichtige Bereiche wie das Straßenwesen und die öffentlichen Arbeiten, die Landwirtschaft, das Forstwesen und die Tierschutzparke, die Jagd und Fischerei, das Gesundheits- und das Spitalswesen, den Fremdenverkehr usw.⁶ In diesem Kontext ist es verständlich, dass für das Land als Körperschaft mit sehr eingeschränktem Zuständigkeitsbereich die verfassungsrechtliche Richtlinie, die eigenen Verwaltungsaufgaben den Gemeinden zu übertragen, keine Anwendung fand, sondern das Land im Gegenteil zu den Gebietskörperschaften gezählt wurde, die Aufgaben von der mit weitaus mehr Funktionen „ausgestatteten“⁷ Region erhalten konnte. Mit dem Zweiten Autonomiestatut von 1972 erfolgte allerdings eine vollständige Umkehrung der Beziehung zwischen der Region und dem Land, sodass beispielsweise alle soeben genannten Bereiche dem Land zugeordnet wurden.⁸ Es machte daher wenig Sinn, Art 18 ASt unverändert beizubehalten, der allerdings nunmehr im Lichte der verfassungsrechtlichen Grundsätze für die Autonomie der lokalen Gebietskörperschaften gelesen werden muss.

Die geringe Beachtung der Gemeinden im Autonomiestatut ändert nichts an der Tatsache, dass auch in Trentino-Südtirol die Rolle der Gemeinden direkt durch die Verfassung definiert ist. Dies kann nun für alle Körperschaften der Republik gelten (darunter auch die Gemeinden), ausgenommen besondere Bestimmungen legen eine spezielle Regelung fest. Der VfGH betont seit langem, dass sich die „Stellung der Gemeinden in den Regionen mit Sonderstatut oder den autonomen Provinzen Trient und Bozen nicht wesentlich von der Stellung der Gemeinden und der untergeordneten Gebietskörperschaften der Regionen mit Normalstatut unterscheidet“⁹.

6 Art 4 Erstes Autonomiestatut.

7 Der Originaltext lautet: „dotata“.

8 Siehe Art 8 und 9 ASt.

9 Der Originaltext lautet: „posizione dei comuni e degli enti infraregionali nelle regioni a statuto ordinario“, und „non sostanzialmente diversa è la posizione dei comuni nell’ambito delle regioni a statuto speciale o delle province autonome di Trento e di Bolzano“. Vgl VfGH, Urteile Nr 83/1997, RE Pkt 3; wörtlich siehe Urteile Nr 286/1997, RE Pkt 7; Nr 229/2001, RE Pkt 3; Nr 179/2019, RE Pkt 12.5; Nr 202/2021, RE Pkt 10.3.

II. Chamäleonartiges Prinzip der vertikalen Subsidiarität und sein Verhältnis zum Autonomiestatut

Innerhalb des dargestellten allgemeinen Rahmens stellt sich die konkrete Frage, ob das Subsidiaritätsprinzip gem Art 118 Verf in der Fassung des VerfG Nr 3 vom 18. Oktober 2001¹⁰ auch für die Gemeinden in der Region gilt. Ein Prinzip, das als bedeutende Neuerung im italienischen Autonomiesystem erschien und vorsieht, dass alle Verwaltungsfunktionen tendenziell den Gemeinden zukommen, mit Ausnahme der ausdrücklich einer höheren Regierungsebene zugewiesenen, sofern es die entgegengesetzten Prinzipien der Differenzierung und Angemessenheit erfordern.¹¹

Zunächst kann argumentiert werden, dass das Subsidiaritätsprinzip auf dem Gebiet der Provinzen Bozen und Trient zugunsten der Gemeinden keine Anwendung findet.¹² Es gilt nämlich zu beachten, dass Art 10 VerfG 3/2001 hinsichtlich der Sonderstatute, die verfassungsrechtlicher Natur sind, die Reform des Titel V aufzubrechen scheint, indem er festlegt, dass auf die Regionen und die autonomen Provinzen nur jene Teile Anwendung finden, „in denen Formen der Autonomie vorgesehen sind, welche über die bereits zuerkannten hinausgehen“.¹³ Die Bestimmung, die den Gemeinden jegliche Verwaltungsfunktionen überträgt, kann aber nicht als umfangreichere Form von Autonomie angesehen werden, da sie dem in Art 16 ASt verankertem Grundsatz des Parallelismus der Gesetzgebungs- und Verwaltungsfunktionen – nach dem die Region und die Provinzen in all jenen Bereichen und in den Grenzen, in denen ihnen die Gesetzgebungs-kompetenz zusteht, die Verwaltungsfunktionen ausüben – zuwiderläuft.¹⁴

10 GBl 248/2001.

11 *Vipiana*, Il principio di sussidiarietà «verticale» (2002); *Camarlengo*, Articolo 118, in *Bifulco/Celotto/Olivetti* (Hg), *Commentario della Costituzione* (2006) 2336 f.

12 Hier gilt es zu präzisieren, dass sich dies auf die Aufgaben bezieht, die in Sachbe-reiche in der Zuständigkeit der Region bzw der Länder fallen; etwas anderes gilt für die in die Zuständigkeit des Staates fallenden Aufgaben. Hinsichtlich der staatli-chen Bereiche sehen die Durchführungsbestimmungen zum Statut seit Langem vor, dass “[D]ie Verwaltungsaufgaben, die nach den allgemeinen Gesetzen des Staates im Sinne des Artikels 128 der Verfassung den Gemeinden zugewiesen sind, gelten als auch den Gemeinden der Provinzen Trient und Bozen unmittelbar zugewiesen [...]” (Art 15 Abs 1 DPR Nr 526 vom 19.11.1987).

13 Dies wird bereits durch den Wortlaut unterstützt: Art 10 VerfG 3/2001 befasst sich mit der Anwendbarkeit der Reform *auf* („alle“) die Regionen und *auf* („alle“) die Provinzen und nicht *in* („nelle“) den Regionen und den Provinzen.

14 Ausgenommen vielleicht die „neuen“ Materien, die aufgrund von Art 10 VerfG 3/2001 zukommen (vgl *D'Atena*, *Le Regioni speciali ed i “loro” enti locali, dopo la riforma*

Dass der Grundsatz des Parallelismus nach wie vor in Kraft ist und eines der Elemente darstellt, die beim Vergleich zwischen den statutarischen Bestimmungen und der Reform des Titels V Verf zur Beurteilung der „umfangreicheren oder geschränkteren Autonomie“¹⁵ zu berücksichtigen sind, wird vom VfGH in ständiger Judikatur bestätigt.¹⁶

Trotzdem würde die Situation nicht richtig dargestellt, würde man behaupten, die Gemeinden in den Regionen mit Sonderautonomie befänden sich nach 2001 in einer radikal anderen und nachteiligeren Position als die lokalen Gebietskörperschaften der Regionen mit Normalstatut. Dabei gilt es zunächst zu bedenken, dass die zwanzigjährige Erfahrung seit dem Inkrafttreten der Reform von Titel V Verf derart zahlreiche und vielfältige Gründe für einen Entzug von Funktionen der Gemeinden aufgezeigt hat, dass sich im Vergleich zur vorherigen verfassungsrechtlichen Regelung nur wenig geändert zu haben scheint.¹⁷ Wenn die Gemeinden also im Laufe der Zeit „mehr Autonomie“ erhalten haben, so ist dies im Wesentlichen auf die Entscheidungen des Gesetzgebers zurückzuführen und nicht auf die Wirkung des Subsidiaritätsprinzips.

Weiters kann festgehalten werden, dass sich der Sinn der Verfassungsbestimmung selbst geändert hat.¹⁸ Die unmittelbar nach der Reform entstandene Rechtsprechung zu Art 118 Verf sieht es nicht als zulässig an,

del Titolo V, in D'Arena, *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua* (2005) 177. Diese Annahme müsste jedoch vor dem Hintergrund der nach der Reform erlassenen Durchführungsbestimmungen zum Statut überprüft werden (zu den nach 2001 ergangenen Durchführungsbestimmungen siehe die Anmerkungen von Poggi, *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuove fonti e realtà effettiva, federalismo* it 22/2015, 21 ff.

15 Der Originaltext lautet: „maggiore o minore autonomia“.

16 Unter der Vielzahl von Erkenntnissen vgl VfGH, Urteil Nr 236/2004, RE Pkte 3-3.1; Urteil Nr 238/2007, RE Pkt 3; Urteil Nr 215/2019, RE Pkt 7 oder Urteil Nr 112/2022, RE Pkt 2.1. In der Literatur siehe Giangaspero, *I processi di riordino territoriale in alcune autonomie speciali, tra potestà primaria in materia di ordinamento degli enti locali e riforme statutarie, Le Regioni* 2017, 89 ff und 92 ff.

17 Ein Beispiel dafür: Die Zuordnung an die Gemeinden der „Aufgaben der Zurverfügungstellung der sozialen Dienste und Leistungen“ (Art 131 GvD 112/1998), die als „grundlegende Aufgabe“ eingestuft ist (Art 14 Abs 27 lit g) GD 78/2010), hat den Staat nicht daran gehindert, die Gemeinden zur Gänze aus der Verwaltung der so genannten *carta acquisti* auszuschließen (ebenso die Regionen aus ihrer Regelung): vgl VfGH, Urteil Nr 10/2010.

18 Die Ausarbeitung des Subsidiaritätsprinzips erfolgte im Wesentlichen im Rahmen der Definition der Beziehungen zwischen dem Staat und den Regionen, aber die Schlussfolgerungen gelten auch für die Stellung der Gemeinden, da sie gem Art 118 Abs 1 Verf die Hauptadressaten der Verwaltungsaufgaben sind.

einheitlich auszuübende Zuständigkeiten dem Staat (oder fallweise der Region) zuzuordnen, indem als Grundlage der Zuordnung eine abstrakte Bewertung in Form der Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip als Leitkriterium für eine tendenziell stabile Kompetenzverteilung herangezogen wird. Vielmehr ermöglicht die neue Bestimmung, so das grundlegende VfGH-Urteil Nr 303/2003, bestimmte Verwaltungsaufgaben, die auf nachgeordneter Ebene nicht angemessen wahrgenommen werden können, auf die zentrale Ebene zu ziehen (und deren Regelung zuzulassen); dazu ist „ein Verfahren notwendig, das die Anforderung an Einheitlichkeit in ihrem eigentlichen Wesensgehalt überprüft und somit an der Notwendigkeit gemessen wird, alle Subjekte einzubeziehen, deren Kompetenzen auf die staatliche Ebene übertragen werden, um deren verfassungsrechtliche Stellung zu wahren“¹⁹. Auch das Ergebnis der Prüfung ist nicht von Anfang klar vorgegeben, „es kann gut sein, dass sich im Laufe des Verfahrens herausstellt, dass die staatliche Forderung, die Verwaltungsfunktionen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips zu übernehmen, nicht begründet erscheint, weil das zu Grunde liegende Interesse unabhängig von seiner Dimension von der Region in vollem Umfang befriedigt werden kann. Dabei muss diese im Rahmen des rechtlichen Gehörs – das im Sinne der loyalen Zusammenarbeit mit dem Staat garantiert werden muss – ihre Eignung und ihre Fähigkeit, die Funktion teilweise oder ganz auszuführen, nicht nur vorbringen, sondern auch argumentieren und beweisen“²⁰.

Die Aussagen des Urteils Nr 303/2003 wurden jedoch nicht in kohärenter Weise weiterverfolgt und das Subsidiaritätsprinzip wurde zu einem Leitkriterium für die abstrakte Verteilung der Aufgaben auf die verschiedenen Regierungsebenen. Das Urteil des VfGH Nr 168/2021 beschreibt dies wie folgt: „die Regel der Zuweisung von Verwaltungsfunktionen an die den Bürgern am nächsten stehenden Gebietskörperschaften (den Gemeinden)

19 Der Originaltext lautet: „necessario un procedimento attraverso il quale l'istanza unitaria venga saggia nella sua reale consistenza e quindi commisurata all'esigenza di coinvolgere i soggetti titolari delle attribuzioni attratte, salvaguardandone la posizione costituzionale“.

20 Der Originaltext lautet: „[b]en può darsi, infatti, che nell'articolarsi del procedimento [...], la pretesa statale di attrarre in sussidiarietà le funzioni amministrative [...] risulti vanificata, perché l'interesse sottostante, quale che ne sia la dimensione, possa essere interamente soddisfatto dalla Regione, la quale, nel contraddittorio, ispirato al canone di leale collaborazione, che deve instaurarsi con lo Stato, non solo alleghi, ma argomenti e dimostri la propria adeguatezza e la propria capacità di svolgere in tutto o in parte la funzione“; vgl VfGH, Urteil Nr 303/2003, RE Pkt 4.1.

wurde *in der gewöhnlichen Aufgabenzuweisung* durch die Prinzipien der Differenzierung, Angemessenheit und Subsidiarität (Art 118 Abs 1 Verf) kompensiert²¹ und damit durch Prinzipien, die eine Beurteilung „über die beste Eignung einer Institution für die Ausführung einer bestimmten Funktion durch eine weniger nahe Körperschaft (in aufsteigender Reihenfolge: Provinzen, Großstädte, Regionen und der Staat)“²² implizieren.²³

Doch damit nicht genug: Der Begriff „Subsidiarität“ hat eine weitere Konnotation erhalten und ist zum Synonym für „Autonomie“ geworden. Hier sind die Urteile des VfGH Nr 179/2019 und Nr 202/2021 von Bedeutung: die Streitigkeiten, für deren Lösung der VfGH das „Prinzip der vertikalen Subsidiarität anwendet“, bezogen sich nicht auf die Rechtmäßigkeit von Bestimmungen, die den Gemeinden eine bestimmte Verwaltungsfunktion entzogen hätten, um sie einer anderen Regierungsebene zu übertragen, sondern auf die sich unmittelbar aus der direkten Anwendung der regionalen Gesetzesbestimmungen ergebenden Einschränkung der Gemeindeautonomie im Bereich der Raumordnung.²⁴

Auch scheint das Subsidiaritätsprinzip bisher keiner bestimmten gesetzlichen Begründung oder einer besonders strengen Kontrolle zu bedürfen, so wie dies vorgeschlagen worden war, um die aus Art 118 Abs 1 Verf hervorgehende Präferenz²⁵ zu konkretisieren und wie sie aus einigen Entscheidungen des VfGH in programmatischer Weise hervorgeht.²⁶ Die

21 Hervorhebung durch den Autor. Der Originaltext lautet: „la regola dell’attribuzione delle funzioni amministrative agli enti territoriali più vicini ai cittadini (i Comuni) [è] stata compensata, nell’ordinaria allocazione delle funzioni, dai principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà (art. 118, primo comma, Cost.)“.

22 Der Originaltext lautet: „sulla migliore idoneità allo svolgimento di una determinata funzione da parte di istituzioni quantunque meno vicine (in progressione: Province, Città metropolitane, Regioni e Stato)“.

23 Vgl VfGH, Urteil Nr 168/2021, RE Pkt 10.3.

24 Das VfGH-Urteil Nr 179/2019 erklärt eine regionale Bestimmung für rechtswidrig, ua aufgrund „der Verletzung von Art 5 und Art 118 Abs 1 und 2 Verf in Bezug auf das Prinzip der vertikalen Subsidiarität“ (RE Pkt 7), da sie für einen bestimmten Zeitraum einige Bestimmungen der urbanistischen Planungsinstrumente der Gemeinde aufrechterhielt. Obwohl der VfGH festhält, dass „das Gesetz innerhalb der komplexen Gesamtfunktion der gemeindlichen Raumplanung den Gemeinden einen spezifischen Inhalt, jenen der *potestas variandi*, entzieht, da es sie im Sinne einer notwendigen einheitlichen Ausübung von unbestimmten allgemeinen Interessen als ungeeignet betrachtet“ (RE Pkt 12.6), ist es ist klar, dass das Gesetz keine Verwaltungsfunktion von der Gemeindeebene auf eine andere Regierungsebene verlagert hat. Das Gleiche gilt für das Urteil Nr 202/2021, das das Urteil Nr 179/2019 weitgehend aufgreift.

25 Vgl Camarlengo, Articolo 118, 2337.

26 VfGH, Urteil Nr 179/2019, RE Pkt 12.5; Urteil Nr 202/2021, RE Pkte 10.4 und 11.1.

im Konkreten durchgeführte Verfassungsmäßigkeitskontrolle scheint nicht vom üblichen Maßstab der Sachlichkeit unter Berücksichtigung des Ermessensspielraumes des Gesetzgebers abzuweichen;²⁷ wie die Ausführungen in den jüngsten Entscheidungen unter Berufung auf die zeitlich am längsten zurückliegenden Erkenntnisse zeigen, muss sich der Gesetzgeber weiterhin an die Grenze halten, die Gemeindeautonomie nicht „bis zur Verneinung“²⁸ auszuhöhlen, wie vom VfGH bereits vor 2001 festgestellt.²⁹

In Anbetracht dessen ist der Unterschied in der verfassungsrechtlichen Stellung zwischen den Gemeinden von Trentino-Südtirol und den Gemeinden der anderen Regionen nicht sehr groß.³⁰ Der Grundsatz der Autonomie (verankert in Art 5 Verf), der die Stellung der lokalen Gebietskörperschaften in den Regionen mit Normalstatut garantiert, garantiert auch die Stellung der Trentiner und der Südtiroler Gemeinden und stellt somit auch für die Gesetzgeber der Regionen und der Länder eine Grenze dar.³¹ Bezeichnend ist, dass die Region Friaul-Julisch Venetien in der

-
- 27 So beispielhaft VfGH, Urteil Nr 179/2019, das die regionale Bestimmung, die die Gemeindeautonomie einschränkte, für verfassungswidrig erklärte, da sie dem Zweck des Regionalgesetzes widerspricht (vgl RE, Pkt 12.6 und die ergänzende Formulierung der Verfassungswidrigkeit).
- 28 Der Originaltext lautet: „fino a negarla“.
- 29 Vgl VfGH, Urteile Nr 83/1997, RE Pkt 3 und Nr 286/1997, RE Pkt 7, welche in Bezug auf Gemeinden in Regionen mit Sonderautonomie wiederholt in Urteilen angeführt werden: Urteil Nr 238/2007, RE Pkt 5 (zu lokalen Gebietskörperschaften in Friaul-Julisch Venetien), Urteil Nr 179/2019, RE Pkt 12.5 und Nr 202/2021, RE Pkte 10.3-10.4 (zur Lombardei). Nach der Reform von 2001 vgl auch Urteil Nr 478/2002, RE Pkt 6, wobei „der konkrete Rechtsrahmen kann diese Körperschaften [Gebietskörperschaften] niemals vollständig von Entscheidungen, die ihr Gebiet betreffen, ausschließen oder wesentlich verdrängen“ („la concreta disciplina legislativa non potrà mai del tutto escludere o sostanzialmente estromettere tali Enti [gli enti locali] dalle decisioni riguardanti il proprio territorio“).
- 30 Dies schließt nicht aus, dass die Gemeinden konkret unterschiedlich Befugnisse haben, doch Unterschiede können auch bei Gemeinden in Regionen mit Normalstatut vorliegen, diese hängen von der Art ab, mit der die Regionen (mit und ohne Sonderautonomie) und die autonomen Provinzen ihre Gesetzgebungsbefugnisse ausüben. Das tatsächlich besondere Element, das die Beziehung der Sonderautonomien mit „ihren“ lokalen Gebietskörperschaften kennzeichnet, ist wahrscheinlich in den Befugnissen zu sehen, die ihnen hinsichtlich ihrer „Ordnung“ im engeren Sinn zu kommt (vgl Giangaspero, Le Regioni 2017, 87 ff.).
- 31 VfGH, Urteile Nr 478/2002, RE Pkt 3.1; Nr 238/2007, RE Pkt 5. Die Region und die Provinzen müssen auch die sich aus den internationalen Verträgen ergebenen Verpflichtungen einhalten, darunter gilt es die „Europäische Charta der Kommunalen Selbstverwaltung“ von 1985 anzuführen, die mit G Nr 439 vom 30.12.1989 ratifiziert wurde (dazu vgl Corvaja, Un'autonomia à la carte? La Carta europea dell'autonomia

Durchführungsbestimmung zum Sonderstatut zur „Ordnung der lokalen Körperschaften und ihrer Bezirke“ in Art 2 GvD Nr 9 vom 2. Jänner 1997³² vorsieht, dass die Region „(...) die Grundsätze der lokalen Ordnung festlegt und ihre Aufgaben bestimmt, um die volle Verwirklichung der Autonomie der Gemeinden zu fördern“³³ Die Gesetzgebungskompetenz von Friaul-Julisch Venetien ist mit jener Trentino-Südtirols identisch, der Grundsatz des Parallelismus³⁴ gilt auch in dieser Region, und der VfGH hat bereits das GvD 9/1997 herangezogen, um Fragen zu regeln, die eine andere Region mit Sonderstatut betreffen.³⁵ Ganz allgemeinen hat der VfGH in direkter Anwendung des Verfassungsgrundsatzes der Autonomie Gesetze für verfassungswidrig erklärt, die die Stellung der Gemeinden, insbesondere in den ihnen traditionell zugewiesenen Bereichen, übermäßig eingeschränkt haben.³⁶

locale nell'ordinamento italiano, tra vincolo giuridico e interpretazioni riduttive, in Pizzolato/Rivosecchi/Scalone (Hg), *La città oltre lo Stato* (2022) 141 ff.

32 GBl 23/1997.

33 Der Originaltext lautet: „fissa i principi dell'ordinamento locale e ne determina le funzioni, per favorire la piena realizzazione dell'autonomia degli enti locali“. Ähnlich Art 3 GvD Nr 70 vom 6.2.2004 („Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna concernenti il conferimento di funzioni amministrative alla Regione in materia di agricoltura“), wonach „[i]n Ausführung des Subsidiaritätsprinzips die Region gewöhnlich dafür Sorge trägt, die Ausübung der einschlägigen Verwaltungsaufgaben durch die Zuordnung an die Provinzen, Gemeinden und Berggemeinschaften oder an andere Körperschaften zu organisieren, wobei ihre Befugnis zur allgemeinen Regelung sowie zur Koordinierung und Programmierung aufrecht bleibt.“

34 Es gilt anzumerken, dass das Prinzip des Parallelismus die Region nicht davon ausschloss, gewöhnlich ihre Aufgaben im Wege der Delegierung an die lokalen Körperschaften auszuüben (Art 11 Abs 1 Statut); dasselbe Prinzip besteht nun seit den Änderungen des Statuts durch das VerfG Nr 1 vom 28.7.2016 neben dem neuen Art 11, dessen ersten zwei Absätze vorsehen: “[die] Gemeinden, auch in der Form der Stadtmetropolen, sind Träger eigener Verwaltungsfunktionen und von durch Staats- oder Regionalgesetz übertragenen Funktionen, je nach deren Kompetenzen“ und „in Umsetzung der Grundsätze der Angemessenheit, Subsidiarität und Differenzierung, regelt das Regionalgesetz die Formen der auch verpflichtenden gemeinsamen Ausübung der Gemeindeaufgaben.“ Die Formulierung des Subsidiaritätsprinzips in der neuen statutarischen Bestimmung scheint den Bedeutungsinhalt wiederzugeben, den Art 118 Abs 1 Verf im Laufe der Zeit erworben hat.

35 VfGH, Urteil Nr 48/2003, RE Pkt 2.2.

36 Das oben erwähnte wichtige Urteil Nr 83/1997 betraf ua eine Rechtsvorschrift der Provinz Trient.

III. Autonomie, Subsidiarität und Beteiligung der Gemeinden an sie betreffenden Entscheidungen

Nachdem das verfassungsmäßige und statutarische „Sollen“ dargelegt wurde, gilt es sich nun der Frage zuzuwenden, wie in Trentino-Südtirol das Prinzip der Gemeindeautonomie – ein Prinzip, in dem die Subsidiarität ihren Ausdruck findet – hinsichtlich der Funktionen umgesetzt wurde. Jede Erörterung hat von der grundlegenden Feststellung auszugehen, dass die ins Spiel kommenden verfassungsrechtlichen Parameter durch ein hohes Maß an Elastizität und Unbestimmtheit gekennzeichnet sind, woraus sich zwangsläufig ein weiter Ermessensspielraum für den Gesetzgeber (Region und Provinzen) ergibt: „Die Gemeindeautonomie impliziert nämlich keinen unantastbaren Funktionsvorbehalt und schließt nicht aus, dass der regionale Gesetzgeber in Ausübung seiner ausschließlichen Zuständigkeit die Dimensionen der Autonomie selbst bestimmen kann, indem er die Verwaltung der betroffenen Interessen auf überkommunaler Ebene als effizienter bewertet. Das Problem der Wahrung der Autonomie betrifft also nicht abstrakt die Zulässigkeit des Eingreifens des Gesetzgebers, sondern vielmehr die Überprüfung des Vorhandenseins *allgemeiner Bedürfnisse*, die gesetzliche Bestimmungen zur Einschränkung der den Gebietskörperschaften bereits zugewiesenen Aufgaben *sachlich rechtfertigen*.³⁷

Aus diesem Grund scheint die Autonomie der Gemeinden nicht so sehr durch die Kontrolle seitens des VfGH³⁸ als vielmehr durch das Vorsehen und das gute Funktionieren von Mechanismen zur Beteiligung der Gemeinden an den sie betreffenden Entscheidungen der Region und der Provinzen gewährleistet zu sein. Im Übrigen hat der VfGH selbst das gesetzlich vorgesehene partizipative Element in verschiedenen Entscheidungen hervorgehoben, um auszuschließen, dass die gesetzlichen Bestimmungen die Gemeindeautonomie übermäßig komprimieren.³⁹ Sozusagen spiegelbildlich hat er auch das Fehlen von Kooperationsformen als Begründung für die Verfassungswidrigkeit bestimmter Einschränkungen der Autonomiesphäre verwendet.⁴⁰

37 VfGH, Urteil Nr 286/1997, RE Pkt 7 (Hervorhebung durch den Autor); gleichlautend nach der Reform von Titel V Verf VfGH, Urteil Nr 202/2021, RE Pkt 10.3.

38 Die sich jedenfalls entfalten kann, wie beispielhaft aus einer Reihe von Erkenntnissen hervorgeht, wovon einige in diesem Beitrag zitiert sind.

39 VfGH, Urteil Nr 286/1997, RE Pkt 6; Urteil Nr 478/2002, RE Pkte 5 ff.

40 VfGH, Urteil Nr 83/1997, RE Pkt 2, wobei untermauert wird, dass die Beteiligung der Gemeinde nicht nur „nominal sein darf, sondern effektiv und angemessen“; Urteil

Unter diesem Gesichtspunkt erscheinen einige im Autonomiestatut und in den Landesgesetzen vorgesehene Mechanismen relevant. In erster Linie ist hier der in Art 81 ASt vorgesehene Mechanismus (in der Fassung G Nr 386 vom 30. November 1989,⁴¹ erlassen nach dem erschwerten Verfahren von Art 104 Abs 1 ASt) zu nennen. Die Bestimmung hält zunächst fest, dass das Eingreifen der Provinzen für die Finanzausstattung der Gemeinden die Regel darstellt. Im Anschluss sieht sie vor, dass die Höhe der Finanzierung „zwischen dem jeweiligen Landeshauptmann und einer einheitlichen Vertretung der betreffenden Gemeinden zu vereinbaren (ist)“. Eine Durchführungsbestimmung – Art 18 GvD Nr 268 vom 16. März 1992⁴² – hat dementsprechend dem Landesgesetz die Aufgabe übertragen, „die Einzelheiten und Richtlinien zum Abschluss der Vereinbarung“ festzulegen und fügt hinzu: „sollte es innerhalb der durch die Gesetze (...) festgelegten Fristen zu keiner Vereinbarung kommen, werden die Begründungen der Parteien in einer eigenen Niederschrift aufgenommen, die dem Gesetzentwurf für die Zuweisung der im Artikel 81 des Statutes vorgesehenen finanziellen Mittel an die Gemeinden beizulegen ist, welchen der Landesausschuss dem Landtag vorlegt“. Die Gemeinden werden somit umfassend in die Definition ihrer Finanzautonomie einbezogen.⁴³

Ein grundlegendes, nicht im Autonomiestatut enthaltenes Instrument für die Beteiligung von allgemeiner Tragweite ist der Rat der örtlichen Autonomien,⁴⁴ dessen Einrichtung näher betrachtet werden muss. Für die Regionen mit Normalstatut ist die Einrichtung gem Art 123 Abs 4 Verf (eingeführt mit VerfG 3/2001) verpflichtend im Statut zu regeln, was hingegen

Nr 179/2019, RE Pkt 12.6 (mit Verweis auf Urteil Nr 126/2018); Urteil Nr 202/2021, RE Pkte II.1 und II.2.3. Für das Partizipationsprinzip vgl auch Urteil Nr 229/2001, RE Pkt 3.

41 GBl 283/1989.

42 GBl 94/1992 BBl 69.

43 Das kann aus den jährlich geschlossenen Abkommen entnommen werden (abrufbar unter www.gvcc.net und www.cal.tn.it). Im Allgemeinen zur Finanzautonomie vgl *Passigli*, La finanza locale dei Comuni del Trentino-Alto Adige (2013).

44 Für die Bedeutungen, die der Rat der örtlichen Autonomien im „Aufbau der Republik“ haben kann, vgl *Pizzolato*, In mezzo al guado: i CAL e il sistema delle autonomie, Jus-Online 2017, 178 ff; insbesondere zur Beziehung zwischen Rat der örtlichen Autonomien und Autonomiesystem der Regionen mit Sonderstatut vgl *Cosulich*, Il Consiglio delle autonomie locali come strumento di raccordo fra Regione ed enti locali: un possibile modello?, in www.amministrazioneincammino.luiss.it (2009) 4 ff; für die Region Trentino-Alto Adige/Südtirol vgl *Happacher Brezinka*, Il Consiglio delle autonomie locali nell'Alto Adige-Südtirol e nel Trentino, Informator 2006, 28 ff.

für die Regionen und die Provinzen mit Sonderstatut nicht gilt, da eine Ausweitung von Art 123 Abs 4 Verf eine Einschränkung der Autonomie der Regionen und Provinzen mit Sonderstatut im Vergleich zur Situation vor der Reform des Titel V Verf darstellen würde.⁴⁵ Die Einrichtung der Räte war also das Ergebnis einer freien politischen Entscheidung der beiden Provinzen (und später der Region),⁴⁶ die darauf abzielte, die Autonomie der kleineren Gebietskörperschaften zu stärken und zu verbessern.⁴⁷

Die drei Sonderautonomien haben jedoch unterschiedliche Wege eingeschlagen. Während die Provinz Trient und die Region auf das Instrument des ordentlichen Gesetzes zurückgegriffen haben (LG Nr 7 vom 15. Juni 2005,⁴⁸ RG Nr 1 vom 23. Februar 2011⁴⁹), hat die Provinz Bozen die Angelegenheit durch ein statutarisches Gesetz geregelt, das nach dem erschweren Verfahren von Art 47 ASt erlassen wurde (LG Nr 4 vom 8. Februar

45 VfGH, Urteile Nr 370/2006, RE, Pkt 4.2-5; Nr 238/2007, RE Pkt 2.

46 Diese hat keinen Rat der örtlichen Autonomien in der Region eingerichtet, sondern die in den beiden Provinzen tätigen Räte in ihre Gesetzgebungs-, Verordnungs- und Verwaltungstätigkeit einbezogen.

47 Es erscheint sinnvoll darauf hinzuweisen, dass es in Sizilien wahrscheinlich immer noch keinen Rat der örtlichen Autonomien gibt: Art 43 RG 6/1997 (geändert durch Art 100 RG 2/2002) sieht nur die „Konferenz der Regionen und lokalen Autonomien“ („Conferenza Regione - autonomie locali“) vor, ein gemischtes Organ, dem auch Mitglieder der Regionalregierung angehören (es sei jedoch darauf hingewiesen, dass der in Art 123 Verf genannte Rat der örtlichen Autonomien nach Ansicht einiger Autoren auch eine gemischte Zusammensetzung haben könnte: Hinweise dazu bei *Pizzolato, In mezzo al guado*, 192 ff. Das Gesagte bezieht sich auf den Rat als ständiges Organ und schließt nicht aus, dass in bestimmten Bereichen ein für die Landes- und Regionalgesetzgeber verbindlicher „Beteiligungsgrundsatz“ („principio di partecipazione“) konfiguriert werden kann, ein Grundsatz, der jeweils durch verschiedene Instrumente konkretisiert werden könnte.

48 ABIReg 26/2005.

49 ABIReg 24/2011; ebenso Friaul-Julisch Venetien, Aostatal/Vallée d'Aoste und Sardinien. Friaul-Julisch Venetien hatte in seinem am 11.3.2002 angenommenen Beschluss des statutarischen Gesetzes zur Regierungsform eine „Versammlung der lokalen Autonomien“ (vgl Art 12) eingerichtet, die Stellungnahmen auch im Gesetzgebungsverfahren abgeben sollte; der Beschluss wurde jedoch im anschließenden Referendum vom 29.9.2002 nicht angenommen. Sardinien hat den Rat der örtlichen Autonomien mit dem statutarischen Gesetz 1/2008 (dessen Art 30 allerdings auf das Regionalgesetz für die „Befugnisse und Zusammensetzung“ des Organs verweist) eingeführt. Die Beurkundung des statutarischen Gesetzes wurde allerdings vom VfGH nach einem komplexen Verfahren mit dem Urteil Nr 149/2009 für verfassungswidrig erklärt.

2010,⁵⁰ zuletzt geändert durch LG Nr 11 vom 31. August 2022).⁵¹ Dies hat im Wesentlichen zu Folge, dass die Beteiligung der Gemeinden auch an der Gesetzgebungstätigkeit unter den im Gesetz genannten Bedingungen verfassungsrechtlich verpflichtend und gerichtlich überprüfbar ist.⁵² Es handelt sich um eine klar positionierte und innovative Vorgehensweise, die näher untersucht und aufgewertet werden sollte, auch als Modell für andere Sonderautonomien. Es sei daran erinnert, dass der Rat ua verpflichtend eine Stellungnahme zu „Begehrensgesetzentwürfen und Gesetzentwürfen, zu Landesverordnungen und allgemeinen Verwaltungsakten, falls diese Themenbereiche berühren, in denen die entsprechenden Funktionen zur Gänze oder teilweise den Gemeinden zugewiesen oder zuzuweisen sind bzw lokale Steuern oder die Lokalfinanzen betreffen“⁵³ abgibt. Die Gesetzgebungskommission des Landtages und die Landesregierung können nur mit angemessener Begründung von diesem Gutachten abweichen. Der Rat verfügt außerdem über die Möglichkeit der Gesetzesinitiative, der Beantragung einer abschaffenden Volksabstimmung (ausgenommen sind die Landesgesetze bezüglich lokaler Steuern, der Lokalfinanzen oder des Landshaushaltes) und der Einleitung einer einführenden Volksabstimmung, die es bekanntlich erlaubt, den Landtag bei der Annahme von Gesetzen zu umgehen.⁵⁴

50 ABIReg 8/2010 BBl 2.

51 ABIReg 2/2022 BBl 2; Dem vorausgegangen ist das LG 10/2003, das im Wege des ordentlichen Verfahrens genehmigt wurde. Es sei darauf hingewiesen, dass das ordentliche Gesetz das einzige Instrument ist, auf das die Region zurückgreifen kann, da sie nicht über eine besondere, Art 47 ASt entsprechende Quelle verfügt.

52 Vgl *D'Orlando*, Il Consiglio delle Autonomie locali nel sistema regionale integrato, Osservatorio costituzionale 2016, 15; *Ambrosi*, I consigli delle autonomie locali nelle Regioni e province speciali: la questione della fonte competente, Le Regioni 2007, 363 ff.

53 Art 6 LG 4/2010.

54 Informationen zur Erfahrung mit der Anwendung der Instrumente der Zusammenarbeit gem LG 4/2010 finden sich im jährlichen „Tätigkeitsbericht“, der vom Gemeindeverband erstellt wird (abrufbar unter www.gvcc.net). Die Analyse dieser Berichte scheint eine insgesamt positive Bewertung des LG 4/2010 zu ergeben (auch wenn einige Proteste der Lokalkörperschaften über die in einigen Fällen fehlende Durchführung der Abstimmungsverfahren aufscheinen). Für das Trentino ist die Dokumentation über die Aktivitäten des „Rates der Gemeinden“ unter www.cal.tn.it verfügbar.

IV. Zum „Inhalt“ der Gesetzgebung der beiden Provinzen

Beide Provinzen verfügen heute über ein allgemeines Gesetz zur Autonomie: die Provinz Bozen zur Autonomie der „örtlichen Körperschaften“ (LG Nr 18 vom 16. November 2017⁵⁵), die Provinz Trient zur „Ordnung der Autonomie des Trentino“ (LG Nr 3 vom 16. Juni 2006⁵⁶), das auch die Provinz selbst und ihre instrumentellen Körperschaften umfasst.⁵⁷ In beiden Gesetzen fungiert das Subsidiaritätsprinzip, im Wettbewerb mit anderen Kriterien, als Leitkriterium für die Aufgabenzuweisung und das Prinzip der Zusammenarbeit als Handlungskriterium.⁵⁸

Bei einer ersten näheren Betrachtung erscheint das Trentiner Gesetz als detaillierter. Zu einer umfangreichen Auflistung von Bereichen bzw Funktionen, die der Provinz vorbehalten sind (Art 8 Abs 1 LG 3/2006), kommt für die anderen Bereiche das Prinzip der Übertragung an die Gemeinden im Wege einzelner Gesetze (Art 8 Abs 3 LG 3/2006) hinzu. Dieser Hinweis für den Gesetzgeber wird sofort von einer ersten Aufzählung spezifischer Funktionen, die übertragen werden (oder deren Übertragung bestätigt wird) begleitet. Einige dieser Funktionen müssen in assoziierter Form ausgeübt werden (Art 8 Abs 4-5 LG 3/2006; unter den aufgelisteten Funktionen befinden sich die Schulfürsorge, der geförderte Wohnbau, die Raumplanung usw.).

Das Südtiroler Gesetz ist weniger detailliert und „grundsätzlicher“ formuliert, aber vielleicht realistischer: „In seinen Zuständigkeitsbereichen überträgt das Land den Gemeinden die Verwaltungsbefugnisse und die damit eventuell verbundenen öffentlichen Dienste, die keiner einheitlichen Ausübung auf Landesebene bedürfen und vereinbar mit der Größe der Gemeindegebiete sind. Dabei wird auch die Möglichkeit einer gemeinsamen Ausübung der Befugnisse und Dienste berücksichtigt.“ (Art 4 Abs 1 LG 18/2017). Dieses Programm für die Zukunft wird von einer ersten Übertragung von Funktionen an die Gemeinden begleitet (Art 12 LG 18/2017).

Es gilt darauf hinzuweisen, dass diese Gesetze – auch jenes von Trient – die unabdingbare Dynamik und den provisorischen Charakter der Aufga-

55 ABIReg 47/2017 BBl 3.

56 ABIReg 26/2006 BBl 3.

57 Für eine allgemeine Betrachtung und historische Einordnung des LG 3/2006 vgl *Postal, La riforma istituzionale, in Marcantoni/Postal/Toniatti (Hg), Quarant'anni di autonomia. Il Trentino del Secondo Statuto (1971-2011), Band I (2011) 200 ff.*

58 Art 3 LG Bozen; Art 2 Abs 3-5 LG Trient.

benverteilung vernachlässigen,⁵⁹ welcher zudem immer mit der Thematik der erforderlichen Finanzausstattung für die Erfüllung der zugewiesenen Aufgaben verbunden ist. So legt das Trentiner Gesetz fest, dass in den Bereichen, die zunächst der Provinz vorbehalten sind, Funktionen und Aufgaben auf die Gemeinden übertragen werden können, deren ‚Autonomie‘ entweder durch Gesetz oder durch Verwaltungsakte erweitert werden kann.⁶⁰ Allerdings ist auch festzustellen, dass die Liste der Gemeindefunktionen im Laufe der Zeit einige Elemente verloren hat.

Ein weiteres wesentliches Element der Flexibilität ergibt sich aus der Bestimmung des Trentino, wonach „Zeitpunkt und Verfahren für die tatsächliche Übertragung von Funktionen [...] sowie die Kriterien und Verfahren für die Zuweisung von Personal, beweglichem und unbeweglichem Vermögen sowie von organisatorischen und finanziellen Mitteln durch die Provinz und die Bezirke durch Dekret des Landeshauptmannes [...] festgelegt werden“ (Art 8 Abs 13 LG 3/2006).⁶¹ In ähnlicher Weise sieht das Südtiroler Gesetz einen konstanten Zusammenhang zwischen Funktionen und Ressourcen vor. Das Erfordernis entsprechender Ressourcen wird für die Gemeinden sowohl zum Zeitpunkt der Übertragung einer Funktion (Art 4 Abs 6 und Art 5 Abs 2 LG 18/2017) als auch während ihrer Ausübung oder im Fall der unmittelbaren Neufestlegung der verfügbaren Ressourcen durch das Land schlagend, was impliziert, dass „folglich auch die von den Gemeinden ausgeübten Befugnisse und Dienste oder die entsprechenden Ziele neu festgelegt werden“ (Art 5 Abs 4 LG 18/2017).⁶²

In den Gesetzen beider Länder findet der Grundsatz der Beteiligung der Gemeinden an der Ausarbeitung verschiedener, ihre Autonomie betreffende Rechtsakte seinen konkreten Ausdruck. Dabei kann es sich sowohl um Verwaltungsakte – wobei die Nichteinhaltung der daraus resultierenden Einschränkung für das Handeln des Landes zweifelsohne gerichtlich ge-

59 Wie dies auch aus den Erfahrungen anderer Regionen mit Sonderautonomie hervorgeht, analysiert in *Giangaspero, I processi di riordino territoriale*, 83 ff.

60 Eine heikle Frage ist, ob die Verweisung auf Verwaltungsakte, mit oder ohne Einigung mit dem Rat der Autonomien, immer mit dem in Art 97 Verf verankerten relativen Gesetzesvorbehalt vereinbar ist (vgl Urteil Nr 208/1992, RE Pkt 4.6, wörtlich übernommen aus Urteil Nr 464/1994, RE Pkt 4; Urteil Nr 104/2007, RE Pkt 2.8; Urteil Nr 115/2011, RE Pkt 7).

61 Der Originaltext lautet: „i tempi e le modalità per l’effettivo trasferimento delle funzioni [...], nonché i criteri e le modalità per l’assegnazione del personale, dei beni mobili e immobili, delle risorse organizzative e finanziarie da parte della Provincia e dei comprensori sono stabiliti con decreto del Presidente della Provincia [...].“

62 Vgl auch Art 5 Abs 2 LG 18/2017.

ahndet werden kann – als auch um Gesetze handeln, deren Verabschiedung manchmal die Abstimmung mit dem Rat der örtlichen Autonomien oder der Gemeinden erfordert. Wie bereits erwähnt, führt in der Provinz Bozen die fehlende Abstimmung, wenn sie eine Nichtbeachtung des statutarischen Gesetzes 4/2010 darstellt, zur Rechtswidrigkeit des Gesetzes. Dies gilt hingegen nicht für die Gesetze der Provinz Trient, da der Verfahrenszwang aus einem einfachen Gesetz resultiert, das als solches den nachfolgenden Gesetzgeber nicht binden kann.

In Bezug auf das Gesetz Südtirols gilt es speziell auf Art 9 LG 18/2017 zu verweisen, der festhält: „Wenn aus den Kontrollen der Landesregierung oder aus dokumentierten Hinweisen der betroffenen Gemeinden oder des Rates der Gemeinden hervor(geht), dass die fehlende oder nicht angemessene Ausübung der übertragenen Befugnisse und Dienste vonseiten einzelner oder mehrerer Gemeinden auf Gründe zurückzuführen ist, die den Gemeinden nicht zuzurechnen sind, sondern insbesondere in der unzureichenden Verfügbarkeit von Personal, strukturellen Mitteln oder Finanzmitteln liegen, so ergreift die Landesregierung umgehend die notwendigen Maßnahmen, damit die betreffenden Gemeinden ihre Befugnisse und Dienste ausüben können, oder sie sorgt dafür, dass diese Maßnahmen von den zuständigen Organen getroffen werden“. Die Vorschrift bezieht sich auf die Ausübung der Ersatzbefugnis des Landes und klärt die Verantwortlichkeit für die unterlassene oder unzureichende Erbringung von Dienstleistungen durch kommunale Verwaltungen. Sie ist daher von besonderem Interesse für die Wirksamkeit der politischen Kontrolle der Bürger gegenüber den Verwaltern. Dabei gilt es zu betonen, dass die Bestimmung mit einer jüngeren Judikatur des VfGH im Einklang steht, die hinsichtlich der Beziehungen zwischen dem Staat und den Regionen durchaus auch den Staat mitverantwortlich für Ineffizienz und Unregelmäßigkeiten in den Regionen sieht, sodass die Ausübung der Ersatzbefugnis zwangsläufig die Ergreifung aller finanziellen und organisatorischen Maßnahmen voraussetzt, die erforderlich sind, damit die Ersetzung ihre „praktische Wirksamkeit“⁶³ entfalten kann.⁶⁴

63 Der Originaltext lautet: „effetto utile“.

64 Vgl VfGH, Urteil Nr 168/2021, RE Pkte 10.3.1, 10.3.6.

V. Ein Blick in die Zukunft

Auch in Zukunft wird die Gemeindeautonomie hinsichtlich ihrer Funktionen von der Gesetzgebung der beiden Provinzen abhängen, auch wenn diese ihre Vorgaben im Prinzip der Autonomie (Art 5 und Art 114 Verf) und in der staatlichen Gesetzgebung gem Art 117 Abs 2 lit p) Verf finden.⁶⁵

Was die Beteiligung der Gemeinden an den Entscheidungen der Provinzen anbelangt, wurde im Zuge der ausführlichen, durch die beiden Provinzen im Zuge der möglichen Überarbeitung des Sonderstatuts angeregten Debatte als Ergebnis vorgeschlagen, den Rat der Gemeinden durch eine Bestimmung von Verfassungsrang zu regeln und die konkrete Regelung dem statutarischen Gesetz zu überlassen.⁶⁶ Diese Lösung hätte sicherlich den Vorteil, dass die Einrichtung eines Beratungsorgans verpflichtend wäre. Ein Organ, das die Provinz Trient in Ausübung ihrer Gesetzgebungsbefugnis zur Regierungsform bereits einrichten könnte, indem sie dem von Bozen in zweckdienlicher Weise bereits eingeschlagenen Weg folgt.⁶⁷

Kritische Aspekte hinsichtlich der „Rolle der Gemeinden im Autonomiesystem“⁶⁸ ergeben sich wahrscheinlich aus der Trennung zwischen der „Ordnung der örtlichen Körperschaften“ als Kompetenz der Region (Art 4 Nr 3 ASt) und der Regelung der Verwaltungsfunktionen, die der Region und den Provinzen entsprechend der Verteilung der Sachbereiche zustehen und deshalb großteils den beiden Provinzen zukommen.

-
- 65 Diese kann Ausdruck der statutarischen Schranken der autonomen Gesetzgebungs-befugnis sein.
- 66 Vgl Teil III des „Abschlussdokuments“ (30.6.2017) des „Konvents für die Überarbeitung des Autonomiestatuts für Trentino-Südtirol“, der in Bozen durch das LG 3/2015 eingesetzt wurde, und Teil IV.4 der „Vorschläge für die Überarbeitung des Autonomiestatuts“ (26.3.2018) der *Consulta*, die in Trient durch das LG 1/2016 eingerichtet wurde (Einrichtung der *Consulta* für das Sonderstatut für Trentino-Südtirol). Aus den Dokumenten geht auch das Bestreben hervor, die Autonomie der örtlichen Gebietskörperschaften zu stärken, was in erster Linie durch statutarische Bestimmungen zur Verankerung der zentralen Rolle der Gemeinden, die – in Anwendung des Subsidiaritätsprinzips – Träger ihrer eigenen Verwaltungsaufgaben sind und über eine angemessene Finanzierung verfügen müssen, erreicht werden soll. Dies wären jedoch Bestimmungen, die in der Praxis wahrscheinlich wenig zu den bereits heute geltenden Verfassungsgrundsätzen hinzufügen würden.
- 67 Eine Norm von Verfassungsrang wäre hingegen notwendig, um dem Rat der lokalen Autonomien die Befugnis zu erteilen, sich an der Gesetzgebungsfunktion mittels „starkem“ Einvernehmen mit der Provinz oder eines Vetorechts (wie von einigen Parteien während der oben genannten Debatte über die Überarbeitung des Statuts gefordert) zu beteiligen.
- 68 Der Originaltext lautet: „ruolo dei comuni nel sistema dell'autonomia“.

Abstrakt betrachtet scheint die Frage nicht besonders schwierig zu sein. Die regionale Gesetzgebung ist eine logisch-rechtliche Voraussetzung: Sie dient dazu, den Rahmen zu definieren, innerhalb dessen sich die Landesgesetzgebung über die Funktionen bei der Regelung der verschiedenen „materiellen“ Angelegenheiten bewegen muss.⁶⁹ Im Konkreten kann die Abgrenzung problematisch sein, da die Regelung der Aufgaben (nach den Grundsätzen der guten Verwaltung, der Angemessenheit, der Wirksamkeit, der Effizienz, der Subsidiarität ...) oft auch deren „Dimensionierung“ impliziert und somit Maßnahmen organisatorischer Art voraussetzt. Zu Überschneidungen zwischen der regionalen Gesetzgebung zur „Ordnung“ und der Gesetzgebung von Trient und Bozen kann es auch bei der Anwendung von Art 79 Abs 3 ASt kommen, der die Provinzen mit der „Koordinierung der öffentlichen Finanzen“ auch „in Hinsicht auf die örtlichen Körperschaften“ betraut. Es genügt, daran zu erinnern, wie der Staat im Zuge der finanziellen Koordinierung die Organisation der Regionen in Bezug auf die Zusammensetzung der Organe oder den Umfang des Personals oder bestimmte Arten von Ausgaben bestimmen kann.

Dieses Problem wurde teilweise zum Gegenstand von Durchführungsbestimmungen. Das GvD Nr 275 vom 28. Juli 1997, das Art 15 DPR Nr 526 vom 19. November 1987⁷⁰ ersetzt, sieht vor, dass „[d]ie Übertragung von Verwaltungsaufgaben, die in die Zuständigkeit der Region oder der Provinzen fallen, an die Gemeinden [...] durch Regionalgesetz bzw durch Landesgesetz [erfolgt]“ fügt es hinzu, dass „[d]iese Gesetze [...] die Bereiche, in denen die übertragenen Aufgaben wahrzunehmen sind, und die eventuellen Formen der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden, zu der diese gegebenenfalls auch verpflichtet werden können, [bestimmen]“.⁷¹ Jede Provinz verfügt damit über ein wichtiges Instrument, um in die Gestaltung des Systems der Gemeindeautonomie einzugreifen.

69 VfGH, Urteil Nr 83/1997, RE Pkt 4.

70 GBl 189/1997 bzw GBl 301/1987.

71 Es sei darauf hingewiesen, dass die Durchführungsbestimmung die Provinz nicht ermächtigt, Art und Ordnung der Formen der Zusammenarbeit zu bestimmen. Ohne auf diesen Punkt näher einzugehen, soll erwähnt werden, dass eine im Gesetz der Provinz Trient eingerichtete und geregelte Form der Zusammenarbeit Gegenstand einer Verfassungsnorm geworden ist: Art 102 Abs 3 ASt, hinzugefügt durch das VerfG 1/2017, setzt die Existenz des „Comun General de Fascia“ voraus. Die neue Bestimmung könnte als Bestätigung einer bereits bestehenden Gesetzgebungskompetenz der Provinz in Bezug auf die Einrichtung von „zwischengeschalteten Körperschaften“ angesehen werden.

Ihrerseits sieht die Region im „Kodex der örtlichen Körperschaften“ (KÖK, RG Nr 2 vom 3. Mai 2018⁷²) zahlreiche Verweise auf die Landesgesetzgebung vor. Diese Art der Regelung hat den Vorteil, dass sie Konflikte zwischen „materiellen“ Bestimmungen, die von zwei verschiedenen Gesetzgebbern festgelegt wurden, vermeidet; diese Technik beseitigt jedoch die Unsicherheiten hinsichtlich der Rechtmäßigkeit nicht, da die verschiedenen Verweise eine verfassungsrechtliche Grundlage haben müssen. Dies liegt daran, dass die Befugnisse der Region nicht frei verfügbar sind, wie der VfGH auch in Bezug auf die Region Trentino-Südtirol im Urteil Nr 132/2006 festgestellt hat.⁷³

In Anbetracht der dargelegten systemischen Vorgaben lässt sich allerdings festhalten, dass sich viele der im KÖK enthaltenen Verweise auf eine Präzisierung der Zuständigkeiten beschränken, die der Provinz bereits auf der Grundlage des Statuts und der Durchführungsbestimmungen zukommen.⁷⁴ Beispielsweise sind die Verweise im Rahmen der Funktionen und der interkommunalen Zusammenarbeit (Art 2 Abs 2, Art 33, Art 34, Art 35 Abs 4, Art 36 KÖK) in der Regel auf Art 15 Abs 2 GvD 526/1987 oder auf Art 7 DPR Nr 279 vom 22. März 1974⁷⁵ oder in besonderen Fällen auf einige im Statut aufgelisteten Sachbereiche zurückzuführen (zB ist Art 14 KÖK betreffend die örtlichen Dienste mit dem in der Kompetenz der Länder stehenden Sachbereich gem Art 8 Nr 19 AST in Verbindung zu bringen). Die Verweise in Art 191, Art 197 Abs 3 oder Art 198 KÖK fußen auf der Kompetenz der Provinzen im Bereich der Lokalfinanzen. Es ist jedoch zu betonen, dass, wenn dies nicht der Fall wäre, dh wenn die Verschiebungen eine Art Verzicht der Region auf die Gesetzgebung zugunsten der Provinz bedeuten würden,⁷⁶ die Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit nicht ausgeräumt wären.

72 ABIReg 19/2018 BBl 2.

73 Vgl Giangaspero, *Ordinamento e disciplina del personale degli enti locali in Trentino-Alto Adige e assetto delle fonti normative regionali e provinciali*, Le Regioni 2006, 1008 ff.

74 Im Zweifel, ob eine Bestimmung in den regionalen Sachbereich „Ordnung der örtlichen Körperschaften“ oder in die dem Land zugewiesenen Sachbereiche fällt, wird auf das sog Prävalenzkriterium zurückgegriffen (so VfGH, Urteil Nr 159/2008, RE Pkt 7.2).

75 GBl 196/1974.

76 Wie es die Verweise auf die Landesregelungen für die Formen der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit sein könnten, würde Art 15 Abs 2 DPR 526/1987 eng ausgelegt (vgl FN 71).

In Anbetracht der geltenden Verfassung und des geltenden Statuts kann das Problem der Überschneidung zwischen regionalen und Landesrechtsvorschriften nicht vorschnell durch die regionale Gesetzgebung zu den örtlichen Körperschaften gelöst werden, die ihrerseits, wie es manchmal der Fall ist, unterschiedliche Regeln für die Gemeinden der Provinz Bozen bzw der Provinz Trient festlegt. Jegliche Differenzierung muss im Lichte von Art 4 ASt und von Art 3 Verf mit Vorsicht betrachtet werden. Wenn nämlich das Statut die Ordnung der örtlichen Körperschaften der Region zuordnet, hat es beabsichtigt, dass „die Ausübung der regionalen Gesetzgebungsfunktionen in einem Rahmen des Ausgleichs zwischen den verschiedenen von den Vertretern der Provinzen zum Ausdruck gebrachten Bedürfnissen erfolgen soll“⁷⁷ wie der VfGH in seinem Urteil Nr 132/2006 unterstreicht; und dieser Zweck würde nicht nur im Falle einer „Delegierung“ der Regelung an die Provinzen, sondern auch im Falle ungerechtfertigter differenzierter Regelungen als Ergebnis des Verzichts der Abgeordneten beider Provinzen auf eine Befassung mit den örtlichen Körperschaften der jeweils anderen Provinz verfehlt werden. Darüber hinaus kann auch eine Verletzung von Art 3 Verf angenommen werden und zwar aufgrund der Ungleichbehandlung, die ausschließlich auf der Lokalisierung der Körperschaften (und folglich der Personen, die Inhaber von Rechten, Pflichten oder anderen Positionen im Zusammenhang mit der Ordnung der Körperschaft sind) beruht.

Bisher ist der VfGH mit dieser spezifischen Frage noch nicht unmittelbar befasst worden. Er hat sich jedoch im Rahmen der Aufhebung einer regionalen Bestimmung zu den Gemeindesekretären der Trentiner Gemeinden im Jahr 2021 bemüßigt gefühlt, „die Einzigartigkeit einer solchen, partiellen, normativen Entscheidung im Wege der Ausübung einer Gesetzgebungsbefugnis mit Ordnungscharakter [hervorzuheben], die als solche stattdessen eine im Wesentlichen einheitliche Regelung in der gesamten Autonomen Region Trentino-Südtirol gewährleisten sollte“⁷⁸

Auch die verwaltungsrechtliche Rechtsprechung bietet Anhaltspunkte für die gebotene Zurückhaltung. Das regionale Verwaltungsgericht Trient ord-

⁷⁷ Der Originaltext lautet: „l'esercizio delle funzioni legislative regionali avvenga entro un quadro di raccordo fra le diverse esigenze espresse dalle rappresentanze provinciali“.

⁷⁸ VfGH, Urteil Nr 95/2021, RE Pkt 9. Der Originaltext lautet: “la singolarità di una siffatta, parziale, scelta normativa, realizzata attraverso il ricorso a una potestà legislativa di carattere, appunto, ordinamentale, che, proprio in quanto tale, dovrebbe invece assicurare un assetto tendenzialmente unitario nell'intera Regione autonoma Trentino Alto-Adige/Südtirol”.

nete die Aufhebung einer regionalen Rechtsvorschrift bezüglich des Bereiches der „Ordnung der öffentlichen Fürsorge- und Wohlfahrtseinrichtungen“ (Art 5 Abs 2 ASt) an, die die Unterscheidung zwischen Körperschaften nur auf ihrem Sitz in der Provinz Trient oder in der Provinz Bozen begründete. Dies erfolgte ua mit der Begründung, dass „für die Bestimmungen der zu untersuchenden Verordnung, die derart unterschiedliche Parameter für die beiden autonomen Provinzen festlegt, keine Gründe erkennbar sind, die eine solche unterschiedliche Regelung rechtfertigen, weshalb die vorgebrachten Anfechtungsgründe der Ungleichbehandlung und der offensichtlichen Unlogik begründet sind“.⁷⁹

Im Lichte der verfassungsrechtlichen Vorgaben finden einige differenzierte Regelungen ihre Rechtfertigung in der Besonderheit der zu regelnden Situation. Man denke an die Regelungen zu den Garantieinstrumenten für die Sprachgruppen,⁸⁰ zu denen sich vielleicht auch die Bestimmung zählen lässt, die für die Südtiroler Gemeinden eine größere Anzahl von Ratsmitgliedern vorsieht als für die Trienter Körperschaften,⁸¹ da die breitere Zusammensetzung des Kollegiums verhindert, dass die sprachlichen Minderheiten durch die in jedem Verhältnissystem implizierten Sperrklau-seln zu stark benachteiligt werden.

Andere Differenzierungen sind hingegen nur schwer mit dem Gleichheitsgrundsatz und dem Sachlichkeitsgrundsatz zu vereinbaren: Man denke beispielsweise an die abweichenden Regelungen zur Beurteilung der Zulässigkeit von Volksabstimmungen (Art 16 und Art 16-bis KÖK), zum Vorsitz des Gemeinderats (Art 44 Abs 4 KÖK), zu dessen Befugnissen (Art

79 Verwaltungsgericht für Trentino-Südtirol (Trient), Urteil vom 8.4.2008, Nr 88/2008, bestätigt in dieser Hinsicht durch Staatsrat, Entscheidung vom 29.4.2010, Nr 2454/2010; ebenso Verwaltungsgericht für Trentino-Südtirol (Trient), Urteil 9.11.2011, Nr 277/2011 (nicht angefochten) (alle abrufbar unter www.giustizia-amministrativa.it).

Der Originaltext lautet: „che, per le disposizioni del regolamento in esame che prevedono per le due province autonome parametri così divergenti tra di loro non è dato scorgere le ragioni che giustifichino tale differenziata disciplina, dal che discende la fondatezza delle denunciate censure per disparità di trattamento e di illogicità manifesta“.

80 ZB Art 1 Abs 4 und Art 5 Abs 7 KÖK.

81 Art 44 Abs 1-2 KÖK. Die besonderen Regeln für die Wahl des Gemeinderats und des Bürgermeisters der Gemeinde Bozen lassen sich auch mit der Größe der Körperschaft, der Verteilung der Bürger auf die Sprachgruppen und der daraus resultierenden Notwendigkeit rechtfertigen, das Kriterium der verhältnismäßigen Vertretung einzuhalten und gleichzeitig die Stabilität der Exekutive zu fördern.

49 Abs 3 lit m) und Abs 4 KÖK sowie Art 53 Abs 3 KÖK) oder zu bestimmten Pflichten im Zusammenhang mit der Einreichung von Kandidaturen für das Amt des Bürgermeisters (Art 242 Abs 1 lit d) KÖK). Es ist außerdem darauf hinzuweisen, dass unterschiedliche Regelungen auch nach dem oben erwähnten Urteil des VfGH Nr 95/2021 eingeführt worden sind.⁸²

⁸² Vgl zB Art 240 und Art 240-*bis* KÖK.

