

Regionen im Spannungsfeld zur EU

Italien, Südtirol, Åland und Europa unter der Lupe – eine Bilanz

Oskar Peterlini

Abstract Deutsch

Wachsen die Regionen mit der EU oder werden sie ausgehöhlt? Nach der Verfassungsreform 2001 erlebten die Regionen in Italien einen neuen Aufschwung. Während sie bis dahin kaum Zuständigkeit hatten und von jeglicher außenpolitischen Tätigkeit strikt ausgeschlossen waren, gewährt ihnen die neue Verfassung auch eine besondere Rolle gegenüber Europa. Italiens Regionen entdeckten neue Entfaltungsmöglichkeiten. So sehr sich auch Südtirol über die Öffnungen freut, die Europa bietet, so sehr zeigte sich Politik und Literatur besorgt über Kompetenzverluste, die damit einhergehen. Findet durch die europäische Integration tatsächlich eine schleichende Verarmung der regionalen Autonomien statt, oder wiegen die neuen europäischen Perspektiven diese auf? Die Beantwortung dieser Frage ist wichtig, nicht zuletzt für Europa selbst.

Schon die Migrationswelle in den vergangenen Jahren und die Corona-Pandemie haben viele Bemühungen zur europäischen Integration zurückgeworfen. Grenzen wurden zugemacht, Staaten versuchten sich abzuschotten, der Mangel an Impfstoffen hat sie zu Alleingängen beflügelt. Der Ausstieg Großbritanniens schrillt wie ein Alarm. Das Land hat sich nicht zuletzt wegen der Migration vom Kontinent verabschiedet. Das Verhältnis zu Staaten wie Ungarn und Polen, die vorher in die EU drängten, ist angespannt. Der Ruf zurück zum Staat ist mancherorts lauter geworden, auch in Italien. Der Staat sollte – so die Ziele der Souveränisten – gegen die Erosion von Kompetenzen verteidigt, ja gestärkt werden.

Andererseits suchen die Bürger, angesichts der zunehmenden internationalen Organisationen, auf die sie keinen Einfluss haben, überschaubare Räume, wo sie mitwirken können. Die Regionen könnten diesen Raum besser bieten als der Staat und gleichzeitig an der übergeordneten Politik Europas mitwirken. Viel hängt folglich von der Haltung der Regionen zu Europa ab. Das neue Europa-Engagement der Regionen in Italien lässt gut hoffen. Gleichzeitig befürchten die Sonderregionen, besonders Südtirol, dass das mühsam aufgebaute Autonomiegebälk durch liberale Prinzipien der Freizügigkeit und Gleichstellung der EU umgestürzt werden könnte. Åland hat sich in den EU-Verträgen einigermaßen absichern können, beklagt aber auch Einbußen von Kompetenzen. Wie schwer wiegen diese Einbußen, vor allem in Südtirol, das sich gegenüber der EU nicht absichern konnte. Was passiert mit dem Minderheitenschutz?

Abstract English

Are the region's growing with the EU or are they being undermined? After the constitutional reform in 2001, the regions in Italy experienced a new upswing. While until then they had hardly any competence and were strictly excluded from any foreign policy activity, the new constitution also grants them a special role vis-à-vis Europe. Italy's regions discovered new possibilities for development. As much as South Tyrol rejoices in the openings that Europe offers, politics and literature are concerned about

the loss of competence that goes hand in hand with it. Is European integration really causing a creeping impoverishment of regional autonomies, or do the new European perspectives outweigh this? The answer to this question is important, not least for Europe itself.

Already the wave of migration in recent years and the Corona pandemic have set back many efforts towards European integration. Borders were closed, states tried to seal themselves off, the lack of vaccines spurred them to go it alone. The UK's exit shrills like an alarm. The country has said goodbye to the continent, not least because of migration. Relations with states like Hungary and Poland, which previously pushed into the EU, are strained. The call for a return to the state has become louder in some places, including Italy. The state should – according to the goals of the sovereigntists – be defended, even strengthened, against the erosion of competences.

On the other hand, in view of the increasing number of international organisations over which they have no influence, citizens are looking for manageable spaces where they can participate. The regions could offer this space better than the state and at the same time participate in the overarching policy of Europe. Consequently, much depends on the attitude of the regions towards Europe. The new European commitment of the regions in Italy bodes well. At the same time, the special regions, especially South Tyrol, fear that the laboriously built up autonomy tree could be overturned by liberal principles of freedom of movement and equality in the EU. Åland has been able to secure itself to some extent in the EU treaties, but also complains about losses of competences. How serious are these losses, especially in South Tyrol, which has not been able to secure itself vis-à-vis the EU. What will happen to the protection of minorities?

1. Einleitung

Wachsen die Regionen mit der EU oder werden sie ausgehöhlt? Nach der Verfassungsreform 2001 erlebten die Regionen in Italien einen neuen Aufschwung. Während sie bis dahin kaum Zuständigkeit hatten und von jeglicher außenpolitischen Tätigkeit strikt ausgeschlossen waren, gewährt ihnen die neue Verfassung auch eine besondere Rolle gegenüber Europa. Italiens Regionen entdeckten neue Entfaltungsmöglichkeiten. So sehr sich auch Südtirol über die Öffnungen freut, die Europa bietet, so sehr zeigte sich Politik und Literatur besorgt über Kompetenzverluste, die damit einhergehen. Findet durch die europäische Integration tatsächlich eine schleichende Verarmung der regionalen Autonomien statt, oder wiegen die neuen europäischen Perspektiven diese auf? Die Beantwortung dieser Frage ist wichtig, nicht zuletzt für Europa selbst.

Schon die Migrationswelle in den vergangenen Jahren und die Corona-Pandemie haben viele Bemühungen zur europäischen Integration zurückgeworfen. Grenzen wurden zugemacht, Staaten versuchten sich abzuschotten, der Mangel an Impfstoffen hat sie zu Alleingängen beflügelt. Der Ausstieg Großbritanniens schrillt wie ein Alarm. Das Land hat sich nicht zuletzt wegen der Migration vom Kontinent verabschiedet. Das Verhältnis zu Staaten wie Ungarn und Polen, die vorher in die EU drängten, ist angespannt. Der Ruf zurück zum Staat ist mancherorts lauter geworden, auch in Italien. Der Staat sollte – so die Ziele der Souveränisten – gegen die Erosion von Kompetenzen verteidigt, ja gestärkt werden.

Andererseits suchen die Bürger, angesichts der zunehmenden internationalen Organisationen, auf die sie keinen Einfluss haben, überschaubare Räume, wo sie mitwirken können. Die Regionen könnten diesen Raum besser bieten als der Staat und gleichzeitig an der übergeordneten Politik Europas mitwirken. Viel hängt folglich von der Haltung der Regionen zu Europa ab. Das neue Europa-Engagement der Regionen in Italien lässt gut hoffen. Gleichzeitig befürchten die Sonderregionen, besonders Südtirol, dass das mühsam aufgebaute Autonomiegebälk durch liberale Prinzipien der Freizügigkeit und Gleichstellung der EU umgestürzt werden könnte. Åland hat sich in den EU-Verträgen einigermaßen absichern können, beklagt aber auch Einbußen von Kompetenzen. Wie schwer wiegen diese Einbußen, vor allem in Südtirol, das sich gegenüber der EU nicht absichern konnte. Was passiert mit dem Minderheitenschutz?

Natürlich haben die Staaten im Zuge der europäischen Integration manche Politikfelder der EU übertragen. Das war beabsichtigt und gewollt. Das beschränkte sich aber nicht auf die eigenen staatlichen Zuständigkeiten, sondern bewirkte auch eine Erosion der subnationalen Körperschaften. Diese erleben eine zunehmende Schwächung, die sie passiv erleiden müssen. Sie haben, zum Unterschied von den Staaten nicht freiwillig auf ihre Zuständigkeiten verzichtet, die sie im Zuge der Regionalisierung Italiens mühsam errungen haben und jetzt zusehends an Europa abgeben müssen. Im Vordergrund der Untersuchung sollen deshalb diese subnationalen Körperschaften, die Regionen und die autonomen Provinzen in Italien stehen. Als besonderes Fallbeispiel eignet sich Südtirol, weil es über besonders weitreichende Zuständigkeiten verfügt, bei denen die Erosion am deutlichsten wird.

Aber auch die Kehrseite der Medaille soll beleuchtet werden. Inwieweit wiegt der neue Einfluss der Regionen die Nachteile auf? Weht nicht ein neuer Wind des Regionalismus durch Europas Staaten? Inwieweit schwinden die Kompetenzverluste in der größeren Optik der Errungenschaften Europas? Die Menschen, zumindest in den EU-Staaten, erleben eine Friedensperiode, wie es sie in der Geschichte Europas nie gegeben hat, sie genießen neue Freiheiten und Rechte, die in dieser Diskussion oft untergehen. Dieser Beitrag will versuchen Licht auf dieses Spannungsfeld zu werfen, die Vor- und Nachteile aufzuzeigen und gegeneinander abzuwägen.¹

2. Die Entwicklungen der Regionen in Italien

2.1. Der zaghafte Regionalismus in Italien

Italien tat sich schon immer schwer mit dem Föderalismus. Schon in der Restaurationszeit, nach dem Wiener Kongress (1814–15) entfaltete sich eine rege politische und wissenschaftliche Diskussion um eine föderale Einigung der verschiedenen Stadtstaaten der italienischen Halbinsel. Der Föderalismus war eine realistische Option zur Erlangung der Unabhängigkeit und Einheit des Landes. Aber es kam anders, als die großen Föderalisten mit unterschiedlichen Vorstellungen ge-

1 Alle Übersetzungen stammen vom Verfasser.

hofft hatten, wie etwa der Dichter Ugo Foscolo, oder Francesco Benedetti, Carlo Pasero di Cornelianò, Luigi Angeloni, Michele Palmieri, Santorre di Santarosa, Niccolò Tommaseo, Carlo Cattaneo oder Giuseppe Ferrari.

Das Königreich Italien, entstand im Jahre 1861 nicht durch föderalen Zusammenschluss, sondern durch den Beitritt der vielen Stadtstaaten und Fürstentümer zum Königreich Sardinien.² Der Traum der Föderalisten, die von einem Bundesstaat träumten, wurde von der diplomatischen Bravour des Königreiches Sardinien Piemont und den militärischen Aktionen Garibaldis enttäuscht. Damit gab sich Italien keine eigene Verfassung (Vf), sondern übernahm als Grundgesetz das Albertinische Statut, das bereits vorher, 1848, von König Alberto von Savoyen oktroyiert worden war. Das Albertinische Statut inspirierte sich an der französischen Vf von 1830 und der belgischen von 1831, die – trotz der gemäßigten Übernahme von Grundsätzen der Französischen Revolution – zentralistisch waren. Die zentrale Rolle blieb dem König vorbehalten.³

Nach zwei Weltkriegen, 21 Jahren Faschismus und zwei Jahren Fremdbesetzung, schaffte das italienische Volk mit Referendum am 2.6.1946 die Monarchie ab. Gleichzeitig wählten die Wähler, und erstmals in der Geschichte Italiens auch die Wählerinnen, eine eigene Vf-Gebende Versammlung. Nur die Gebiete Südtirol, Triest und Julisch Venetien konnten nicht wählen, da die Souveränität Italiens völkerrechtlich noch nicht geklärt war. Die Versammlung tagte in den Jahren 1946 und 1947. Sie schuf eine moderne demokratische Vf und besiegelte die freiheitlichen Grundrechte. Sie verankerte die demokratische Willensbildung und die Trennung der Gewalten. Die neue italienische Vf trat am 1.1.1948 in Kraft.

Den Staatsaufbau allerdings gestalteten die Vf-Väter mit einer sehr zaghaften regionalistischen Ausrichtung. Sie sahen zwar Regionen, Provinzen und Gemeinden vor, verteilten aber kaum die Macht auf mehrere Ebenen, sondern sahen in ihnen mehr eine Gliederung des Staates. Der tragende Artikel des Staatsaufbaues in Italien ist der Art 5 Vf, der einen eindeutigen Bruch mit der zentralisierten Form des Albertinischen Statutes und besonders des Faschismus darstellt. Die Wahl eines Regionalstaats stellte einen Kompromiss zwischen den divergierenden Haltungen dar.⁴ Der Artikel untermauert einerseits die Einheitlichkeit der „einen, unteilbaren Republik“, verpflichtet diese andererseits, die „lokalen Selbstverwaltungen (autonomie locali) anzuerkennen und zu fördern“ und die „staatliche Verwaltung zu dezentralisieren.“. Die Angst, der Staat könnte in seine Gliedstaaten zerfallen, verhinderte im Ansatz einen echten bundesstaatlichen Anspruch.

Die Regionen hatten nur ganze achtzehn einfache Zuständigkeiten, und nur konkurrierender Art. „Konkurrierend“ heißt allerdings nicht, wie im deutschen Grundgesetz (Art 72 GG) eine zeitlich beschränkte Zuständigkeit. Sie ist eine materiell beschränkte Zuständigkeit der Regionen, für die das Staatsgesetz die wesentlichen Grundsätze festlegt (Art 117 Abs 3 Vf), also eine zwischen Staat und Regionen

2 G. Falcon, *Lineamenti di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 2008, 145 ff.

3 P. Carretti/U. De Siervo, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2004, 49–50.

4 A. D’Atena, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2010, 252–271.

geteilte Gesetzgebung, ähnlich dem Art 12 des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG). Außerdem galt als Grenze der Gesetzgebung (neben den staatlichen Grundsätzen) das s.g. „nationale Interesse“, worüber die Kammern im Streitfall (also politisch) zu entscheiden hatten.⁵ Die Regionalgesetze unterlagen der präventiven Kontrolle der Regierung, die diese rückverweisen konnte (Art 127 Vf 1948). Auch beschränkte sich der Staat defacto nicht auf die „wesentlichen Grundsätze“, sondern diktierte Details,⁶ womit der Gestaltungsrahmen der Regionen zusätzlich eingeschränkt wurde.⁷ Auf eine föderalistische Erfahrung kann Italien nicht zurückblicken. Die Regionen blieben bis Mitte der 1970er Jahre auf dem Papier.

2.2. Die Regionen mit Sonderstatut – Fremdkörper im System

Eine Ausnahme bilden die fünf Regionen mit Sonderstatut. Sie wurden aus verschiedenen historischen, politischen und kulturellen Gründen errichtet, 1948 vier, die beiden großen Inseln Sizilien und Sardinien, sowie den Grenzregionen Aosta und Trentino-Tiroler Etschland (wie Südtirol damals von der Vf benannt worden war). 1963 kam Friaul-Julisch Venetien dazu. Alle fünf wurden schon 1948 in der Vf verankert: Ihnen „werden besondere Formen und Arten der Autonomie gemäß Sonderstatuten verliehen, die mit Vf-Gesetzen genehmigt werden“ (Art 116 Vf 1948). Ihre Zuständigkeiten in Gesetzgebung und Verwaltung bildeten eine absolute Ausnahme in der Staatsorganisation Italiens und standen deshalb im Spannungsfeld mit der Zentrale.

Südtirol, dessen Autonomie als einzige durch einen internationalen Vertrag (1946) gesichert ist,⁸ musste viele Jahre ringen, um die Autonomie umzusetzen. Erst 1972 mit dem neuen Autonomiestatut (St-AuSt), konnte eine befriedigende Lösung gefunden werden. Seitdem stehen die Befugnisse der autonomen Provinzen Bozen und Trient beispielsweise jenen eines österreichischen Bundeslandes bei weitem nicht nach und reichen in manchen Bereichen darüber hinaus.⁹ Bundesländer sind aber in einem föderalen Umfeld eingebettet und organischer Teil des Bundesstaates. Die Regionen mit Sonderstatut in Italien hingegen kollidieren mit den zentralistischen Prinzipien eines Staates, in dem sie nicht die Regel, son-

5 F. Benelli, I criteri di allocazione, delle competenze nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, in *Istituzioni del federalismo* 1/2007, 15.

6 A. Barbera/C. Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, sesta edizione, Il Mulino, Bologna, 2014, 340.

7 O. Peterlini, Verfassungsreformen in Italien – eine Kehrtwende? Ein langer Weg im Spannungsfeld zwischen Zentralstaat und Föderalisierung, *Journal für Rechtspolitik* (JRP), 2006, Heft 3, 24, 252–271.

8 Pariser Vertrag, auch Gruber-Degasperi Abkommen, vom 5.9.1946, zwischen der österreichischen und italienischen Regierung, aufgenommen als Art 10 im italienischen Friedensvertrag, der am 10.2.1947 in Paris unterzeichnet wurde.

9 S. Morscher, *Land und Provinz*, Braumüller, Wien, (1981). Er vergleicht die Befugnisse der autonomen Provinzen Bozen und Trient mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer.

dern die Ausnahme darstellen. Das jahrzehntelange Ringen um die Umsetzung und Realisierung der Südtirol Autonomie zeugt von diesem Spannungsfeld. Anders schaut es hingegen in der autonomen Region Sizilien aus, die vor der Vf Italiens ausgearbeitet worden war und auf dem Papier viel umfangreichere Zuständigkeiten als beispielsweise Südtirol innehat. Sizilien hat zwar formal mehr Autonomie, aber in Wirklichkeit weniger als in Südtirol umgesetzt.¹⁰

2.3. Die Vf-Reform von 2001 und der Aufbruch der Regionen

Lange Zeit verspürte man in Italien keine Notwendigkeit, die Verfassung „instand zu halten“ (Pizzorusso)¹¹. Nur lokale politische Bewegungen¹² verfolgten das Ziel stärkerer Föderalisierung.¹³ Erst ab den 1980er Jahren erwachte der Wille, den Staatsaufbau zu reformieren.¹⁴ Nach mehrmaligen gescheiterten Anläufen seit Beginn der 1980er und 1990er Jahre, mit eigenen Sonderkommissionen (Bicamerali), die den Staatsaufbau modernisieren und die Regionen stärken sollten, gelang im Jahre 2001 endlich der Durchbruch. Das Parlament genehmigte ein Vf-Gesetz, das den V. Titel der Vf, „Regionen, Provinzen und Gemeinden“ grundlegend reformieren sollte.

Nach seiner Verabschiedung und einer zustimmenden Volksbefragung trat die Reform (mit Vf-Gesetz vom 18.10.2001, Nr. 3) am 8.11.2001 in Kraft.¹⁵ Italien wurde zwar kein Bundesstaat, aber immerhin wurden einige Grundsätze übernommen.¹⁶ So wurden „Gemeinden, Provinzen, Großstädte mit besonderem Status, Regionen und der Staat“, als konstituierende Elemente klassifiziert, die (gemeinsam mit dem Staat) „die Republik bilden“. Alle genannten Gebietseinheiten „sind autonome Körperschaften mit eigenen Statuten und Befugnissen“ (Art 114)¹⁷. Sie haben Finanzautonomie für Einnahmen und Ausgaben (Art 119). Die Regionen und ihre Kompetenzen wurden gestärkt, die Verwaltungsbefugnisse den Gemeinden zugeteilt, das Subsidiaritätsprinzip dazu eingeführt (Art 118). Die Kontrolle der Regierung über die regionale Gesetzgebung wurde abgeschafft (ehema-

10 O. Peterlini, Südtirols Autonomie und die Verfassungsreformen Italiens, Vom Zentralstaat zu föderalen Ansätzen: die Auswirkungen und ungeschriebenen Änderungen im Südtiroler Autonomiestatut, New Academic Press, Wien, 2012, 98.

11 A. Pizzorusso, *La Costituzione ferita*, Laterza, Bari, 1999.

12 Südtiroler Volkspartei (SVP), Union Valdotaïne (UV), Partito Sardo d’Azione.

13 G. Gangemi, *Federalismo e secessionismo nel dibattito politico-culturale italiano*, in: Nevola, G. (Hg): *Altre Italie. Identità nazionale e regioni a statuto speciale*, Carocci, Roma, 2003, 146.

14 O. Peterlini, *Föderalistische Entwicklung und Verfassungsreform in Italien*, FÖDOK 25, Institut für Föderalismus, Innsbruck, 2007, 16.

15 A. D’Atena, *Die zweite Kammer und der Regionalismus in der italienischen Verfassungsdebatte*, in: *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 62. Jg., H. 2, 2007, 259–274.

16 O. Peterlini, *Die Föderalismusedwicklung in Italien und ihre Auswirkungen auf die Sonderautonomien*, in: *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 63. Jg., H. 2, 2008, 189–266, 221.

17 Artikel ohne Angabe der Quelle beziehen sich immer auf die italienische Vf. Das erfolgt, wenn mehrmals hintereinander auf dieselbe Bezug genommen wird.

liger Art 127). Es bleibt nur mehr die Verfassungsklage (Art. 127), gleichermaßen für Staat und Regionen gegen Regional- bzw. Staatsgesetze.¹⁸

Die staatlichen Kompetenzen wurden eingeschränkt und taxativ aufgezählt (Art 117,2 Vf). Sie umfassen seither 17 Sachgebiete („materie“), die von den klassischen Staatsaufgaben, der Außenpolitik, der Verteidigung, der Währung und der Justiz bis zum Schutz der Umwelt und der Kulturgüter reichen. Die Residualklausel (in Gesetzgebung und Verordnung) geht zugunsten der Regionen (Art 117,4 und 117,6 Vf).

Die bis dahin 18 mageren Zuständigkeiten einzig konkurrierender Art, bei denen den Regionen die Gesetzgebung zusteht, während der Staat die wesentlichen Grundsätze festlegt, wurden auf wichtige Bereiche erweitert. Sie sind ebenfalls (Art 117,3 Vf) vollständig aufgezählt und eröffnen den Regionen neue Bereiche, wie zum Beispiel: Beziehungen zu anderen Staaten und zur EU sowie Außenhandel, Arbeits- Gesundheits- und Zivilschutz, Sport und Zusatzvorsorge, Unterricht, Berufe, Kultur- und Umweltgüter, Forschung, Innovation, Raumordnung, Häfen und Zivillughäfen, Verkehrsnetze, Kommunikation, Energie, Koordinierung der öffentlichen Finanzen und Steuern sowie Kreditinstitute regionalen Charakters.¹⁹

2.4. Den Regionen öffnen sich die Grenzen

Das Heiligtum der exklusiven Zuständigkeit des Staates für die „Bandiera“, die Fahne als Symbol der Außenpolitik, war gefallen: „Folgende Sachgebiete gehören zur konkurrierenden Gesetzgebung: die internationalen Beziehungen der Regionen und ihre Beziehungen zur Europäischen Union (...)“ (Art 117,3 Vf). Und weiter: „Die Regionen und die Autonomen Provinzen Trient und Bozen nehmen für die in ihre Zuständigkeit fallenden Sachgebiete an den Entscheidungen im Rahmen des Rechtssetzungsprozesses der Europäischen Union teil und sorgen für Anwendung und Durchführung von völkerrechtlichen Abkommen und Rechtsakten der Europäischen Union; dabei sind die Verfahrensbestimmungen zu beachten, die mit Staatsgesetz festgesetzt werden (...)“ (Art 117,5 Vf)

Die Beteiligung der Regionen Italiens an außenpolitischen Angelegenheiten, war langwierig und schwierig. Die Umsetzung des EU-Rechts in Italien war von gravierenden Verzögerungen und Verstößen gekennzeichnet. Die EU-Verordnungen traten natürlich wie in allen Mitgliedsländern unmittelbar in Kraft, aber die Richtlinien bedürfen interner Akte der Mitgliedsstaaten. Diese Umsetzung erfolgte in den 1980er Jahren zunächst in unregelmäßigen Abständen, durch s.g. „Gemeinschaftsgesetze“, in Form von Ermächtigungsgesetzen, die – von direkt wirkenden Maßnahmen abgesehen – die Regierung zur Umsetzung ermächtigten.²⁰

18 Italienische Vf in deutscher und italienischer gegenübergestellter, aktueller Fassung, Region Trentino Südtirol, <http://www.regione.taa.it/normativa/costituzione.pdf>.

19 Eine ausführliche Analyse der Vf-Reform und der Auswirkungen auf Südtirol in Peterlini, Fn. 10.

20 M. Rosini, *Legge di delegazione europea e legge europea*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2017, 107–156; F. Salerno, *Fragmentation and Coordination of Public*

Erst die Vf-Reform 3/2001 eröffnete den Regionen eine wirksame Beteiligung an der Europäischen Union und an den internationalen Beziehungen, sei es in aufsteigender als in absteigender Linie, d.h. sei es zur Mitwirkung an der Rechtsetzung als auch an der Durchführung von EU-Akten und internationalen Verträgen, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen (Art 117,5 Vf).

Seit der Direktwahl der Präsidenten der Regionen in Italien, die durch Vf-Gesetz Nr. 1/1999 ermöglicht wurde, ist auch deren Einfluss stark gestiegen. Während es in Italien keine Regionen- oder Länderkammer wie in Bundesstaaten gibt, war das einzige Organ zur Mitsprache die Konferenz der Regionen und autonomen Provinzen, die schrittweise ihren Einfluss stärkte. Seit 1997 sind ihre Gutachten für alle Gesetze vorgesehen, die die Regionen berühren (Gesetzesdekret vom 28.8.1997 Nr. 281). Sie wurde zu einer Anlaufstelle für die Koordination und den Dialog zwischen der Regierung und den Regionen, eine „Art embryonale Regionenkammer in Gründung“, taufte sie Simona Piattoni.²¹

Diese Staat-Regionen Konferenz entspricht in etwa der Landeshauptleutenkonferenz in Österreich und jener der Ministerpräsidenten in Deutschland. In keinem der drei Staaten sind diese Organe in der Vf vorgesehen. Sie kompensieren – wie es Ferdinand Karlhofer treffend formuliert – die Schwäche der Länder und, auf Österreich bezogen, die „effektive Bedeutungslosigkeit“ des Bundesrates. Die Länder in Österreich sind schwach, was ihre gesetzgebenden Kompetenzen betrifft, und stark auf Verwaltungsebene. Die Konferenz der Landeshauptleute gleicht diese Schwäche aus, sodass sie sich zu „gatekeeper“ entwickelt haben.²²

2.5. Die Erweiterung der Sonderautonomien wenig geschätzt

Die Vf-Reform von 2001 (Vf-G 3/2001) galt nur für die 15 Regionen mit ordentlichem Statut, weil die fünf Sonderregionen über ihre Autonomiestatuten und nicht über die Vf geändert werden sollten. Um zu verhindern, dass aber ihre Autonomie hinter den ordentlichen Regionen zurückbleibe, wurde eine s.g. Besserstellungsklausel eingeführt, die besagt, dass bis zur Änderung ihrer Statuten auch für sie die „weitergehenden Formen der Autonomie“ gelten. (Art 10 Vf-G 3/2001)

Damit kam auch Südtirol in den Genuss dieser Erweiterungen. Es gelten auch für die autonomen Regionen und Provinzen die neuen Zuständigkeiten und für diese neuen Bereiche, auch lockerere Grenzen. Sie müssen sich nur mehr an die Vf, die internationalen Verträge und die EU-Bestimmungen halten. Besonders gefei-

Authority: The Foreign Relations of Politically Autonomous Territorial Entities in the Transfrontier Dimension, in: P. Hilpold/W. Steinmair/C. Perathoner (Hg): Europa der Regionen, Springer: Heidelberg/Berlin, 2016, 125–143.

21 S. Piattoni, Regioni a statuto speciale e politica di coesione. Cambiamenti interistituzionali e risposte regionali, in: Fabbrini, S. (Hg): L'europeizzazione dell'Italia, Editori Laterza, Roma Bari, 2003, 108–38.

22 F. Karlhofer, Le relazioni finanziarie dei Länder con lo Stato federale austriaco tra centralismo e federalismo contratto, in: F. Palermo, et al (Hg): Federalismo fiscale e autonomie territoriali: Lo stato dell'arte nell'Euregio Tirolo-Alto Adige/Sudtirol-Trentino, CEDAM, Milano, 2013, 228–229.

ert wurde diese Reform in Südtirol seltsamerweise nicht. Der VfGH hat nämlich in den Folgejahren durch restriktive Auslegungen, einige Kompetenzen eingeschränkt, indem er die Zuständigkeiten des Staates als „transversal“ und übergreifend klassifizierte, sodass z.B. die Staatskompetenz des Umweltschutzes über die Landeskompetenz Jagd gestellt wurde.²³

Aber trotzdem bleibt es eine Tatsache, dass die Autonomie erstmals seit dem neuen Statut von 1972 erweitert wurde. Besonders auffällig ist das auch für den Verfahrensweg der Landesgesetze, die nicht mehr der strengen, präventiven Regierungskontrolle unterliegen, sondern sofort veröffentlicht und in Kraft treten können. Die Regierung kann sie nur mehr vor dem VfGH anfechten, sie bleiben aber bis zu einem Urteil in Kraft.

Unter den neuen Zuständigkeiten, die nicht im St-AuSt stehen, aber sozusagen aus der Vf in die Statuten hineinleuchten und gelten, sind auch die Beziehungen zur EU, die Beteiligung in aufsteigender und absteigender Linie an der EU-Gesetzgebung. Im Südtiroler Autonomiestatut ist keine solche Kompetenz vorgesehen, sie gilt aber aufgrund der s.g. Besserstellungsklausel auch für die autonomen Provinzen und damit auch für Südtirol.²⁴

Ein weiterer Absatz des Art 117 Vf ist für Südtirol von besonderer Bedeutung: „Die Region (und das gilt aufgrund der Besserstellungsklausel auch fürs Land) „kann für Sachgebiete in ihrem Zuständigkeitsbereich Abkommen mit Staaten und Vereinbarungen mit Gebietskörperschaften eines anderen Staates in den durch Staatsgesetze geregelten Fällen und Formen abschließen.“ (Art 117,9 Vf) Die Grenzen haben sich auch für Südtirol geöffnet. Die öffentliche Diskussion in Südtirol beachtete diese Fortschritte kaum.

Während den völkerrechtlichen Rahmenbedingungen der Südtiroler Autonomie von Anfang an sowohl in Politik wie in der Rechtswissenschaft in Südtirol und Österreich großes Interesse gewidmet wurde, beklagt Gabriel N. Toggenburg, könne Gleiches für die europarechtlichen Rahmenbedingungen der Südtiroler Realität nicht behauptet werden.²⁵ Die Diskussion drehte sich von den 1980er Jahren an um die Implikationen der europäischen Integration und die Beschneidungen der Autonomie durch das EU-Recht. Die Diskussion war von Anfang an negativ besetzt, beklagt Toggenburg. Zum Beweis führt er eine umfangreiche Bibliographie an, die sich um dieses Thema dreht.²⁶

23 F. Marcelli/V. Giammusso, La giurisprudenza costituzionale sulla novella del titolo V, Senato della Repubblica, Servizio Studi Nr. 44, 2006, Roma; Peterlini, Fn. 10, 256–275.

24 Peterlini, Fn. 10, 244 ff. O. Peterlini, Südtirols Autonomie im Spannungsfeld zwischen VfGH und neuen Zuständigkeiten, Europa Ethnica 3–4/2022.

25 G. Toggenburg, Europas Integration und Südtirols Autonomie: Konfrontation – Kohabitation – Kooperation?, in J. Marko et al., Die Verfassung der Südtiroler Autonomie, Nomos, Baden-Baden 2005, 451–494.

26 Toggenburg, *ibid.*, führt ein Literaturverzeichnis von einer ganzen Seite (450) als Fußnote an, vor allem von Südtiroler und österreichischen Autoren, die sich mit den Gefahren der europäischen Integration für die Autonomie befassen, so z.B. W. Hummer; K. Zeller; M. Schweitzer; W. Burtscher, L. Bonell; I. Winkler; U. Runggaldier; S. Grigolli; R. Schülmers von Pernwerth; N. Wimmer; E. Happacher; F. Palermo; R. Hofmann; G. Toggenburg.

Südtirol, das immer auf Europa als Möglichkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit setzte, beschäftigte sich vorrangig mit der Erosion seiner Zuständigkeiten durch Europa, auch mit Blick auf eine fernliegende Insel, die es scheinbar besser gemacht hatte.

3. Åland – eine vielgepriesene Autonomie im Vergleich

Das neue Südtiroler Autonomiestatut (St-AuSt) von 1972 und die darauffolgenden Durchführungsbestimmungen haben eine wesentliche Erweiterung der Autonomie und des Minderheitenschutzes gebracht und die kritische Lage entspannt. Seitdem wird Südtirols Autonomie vielfach als Musterbeispiel gepriesen, so dass einige Kommentatoren die deutschsprachige Minderheit Südtirols als „vermutlich eine der weltweit am besten geschützten Minderheitengruppen“ betrachten (Roberta Medda-Windischer, 2011).²⁷ Dies gelte in gleicher Weise, wenn nicht mehr, für die schwedische Minderheit in Åland, fügen Yash Ghai und Sophia Woodman,²⁸ Markku Suksi,²⁹ Thomas Benedikter,³⁰ Jörn Dosch und Malvina Lakatos dazu.³¹ Der Vergleich Südtirols mit Åland lohnt sich, weil beide Autonomien sich innerhalb von EU-Staaten bewegen, aber auch deren Beziehungsstaaten, Österreich und Finnland, EU-Mitglieder sind. An ihnen kann also untersucht werden, welche Auswirkungen die Zugehörigkeit eines Staates zur EU auf die innerstaatlichen Autonomien hat. Profitieren diese Autonomien von der Integration oder werden sie beschnitten, überwiegen Vorteile oder Nachteile? Wie entwickeln sich die Regionen im europäischen Rahmen?

-
- 27 R. Medda Windischer, Diversity Management „neuer Minderheiten“ in Alto Adige/ Südtirol, in: R. Medda-Windischer/G. Hettfleisch/M. Meyer (Hg): Migration in Südtirol und Tirol. Analysen und multidisziplinäre Perspektiven, Europäische Akademie, Bozen, 2011, 19.
 - 28 Y. Ghai/S. Woodman, (Hg), Practising Self-Government: A Comparative Study of Autonomous Regions, Cambridge University Press, Cambridge, New York, 2013.
 - 29 M. Suksi, Prosperity and happiness through autonomy, The Self-Government of the Åland Islands in Finland, in Ghai/Woodman, Fn. 28; M. Suksi, Explaining the Robustness and Longevity of the Åland Example in Comparison with Other Autonomy Solutions, NIJHOFF International Journal on Minority and Group Rights, 2013b; M. Suksi, (Hg), Autonomy: Applications and Implications, Kluwer Law International, The Hague, 1998.
 - 30 T. Benedikter, Europe's Working Regional Autonomies – A Comparative Analysis, 19.1.2008, Bozen: <http://www.gfbv.it/3dossier/eu-min/work-autonomy.html>, Kap. 3; T. Benedikter, 100 Jahre moderne Territorialautonomie, Was kann Autonomie? Hintergründe, Einschätzungen, Gespräche zu Autonomie weltweit, LIT Verlag, Berlin, 2021.
 - 31 J. Dosch/M. Lakatos, Südtirol und Åland: Kollektive Identitäten im Spannungsfeld alter und neuer Minderheiten, in Bizeul, Y./Lutz-Auras, L./Rohgalf, J. (Hg): Offene oder geschlossene Kollektividentität. Von der Entstehung einer neuen politischen Konfliktlinie, Wiesbaden, 2019, 274; J. Dosch/M. Lakatos, South Tyrol and Åland: Collective Identity in the Interplay of Old and New Minorities, in Studies in Ethnicity and Nationalism, Vol. 20, No. 2, 2020, 188–207.

3.1. Die Autonomie der Åland-Inseln

Åland liegt im hohen Norden, ist eine kleine Inselgruppe zwischen Schweden und Finnland mit nur 30.000 Einwohnern. Südtirol liegt am Südhang der Alpen, mit über 500.000 Einwohnern. Beide Gebiete scheinen wenig gemeinsam zu haben. In Wirklichkeit verbindet sie aber die Besonderheit einer Autonomie und ein gemeinsames Schicksal. Åland ist von einer schwedischen Bevölkerung besiedelt, wurde aber nach dem Ersten Weltkrieg, nach langer Fremdbeherrschung, gegen seinen Willen zu Finnland geschlagen. Südtirol wurde in der gleichen Zeit von seinem Mutterland Tirol und Österreich losgetrennt und zu Italien geschlagen. Für beide Minderheiten sollte die Autonomie einen Ersatz für die Selbstbestimmung darstellen. Nach teils schwierigen Jahren erkämpften sie sich eine Autonomie, die vielfach als Vorbild für die Lösung von Minderheitenfragen gepriesen wird. Die Autonomie ist in beiden Ländern verfassungsrechtlich geschützt. Durch die Aufnahme des Pariser Vertrages in den Friedensvertrag der Alliierten mit Italien von 1947 wurde Südtirol Autonomie auch international verankert,³² jene Ålands durch die Entscheidung des Völkerbundes vom 27.6.1921.³³ Åland hat sogar gewisse Befugnisse, die es der autonomen Provinz erlauben, an internationalen Entscheidungsprozessen beteiligt zu werden und in internationalen Gremien vertreten zu sein.³⁴

Seitdem genießt Åland eine weitreichende Autonomie, die stetig erweitert und 1951, sowie 1991 durch eine neue Fassung ersetzt wurde. Schwedisch ist die einzige offizielle Amtssprache. Die Autonomie ist durch die finnische Verfassung abgesichert. Das Autonomiestatut kann nur mit einem erschwerten Verfahren, wie ein Vf-Gesetz, und nur im Einvernehmen zwischen dem Parlament Finnlands und jenem Ålands, dem Lagting, abgeändert werden.³⁵ ³⁶ Die derzeit gültige Fassung des Autonomiestatutes (Ål-AuSt) stammt aus dem Jahre 1991 (Nr. 1144/1991) und ist am 1.1.1993 in Kraft getreten.³⁷

32 Pariser Vertrag (1946) Fn. 8.

33 S. Eriksson, Paradebeispiel Åland: Autonomie schützt Minderheit, Parlament der Ålandinseln, 2017, <https://finland.fi/de/leben-amp-gesellschaft/paradebeispiel-aland-autonomie-beschuetzt-minderheit/>; T. Modeen, Völkerrechtliche Probleme der Åland-Inseln, ZaöRV, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 607–618; Hilpold, P. (2013): The League of Nations and the Protection of Minorities – Rediscovering a Great Experiment, Max Planck Yearbook of United Nations Law, Nr. 17, 1977, 87–124, 90.

34 Benedikter, Fn. 30, Kap 3.

35 Ålands landskapsregering: Åland's Autonomy, (Ladesregierung Ålands): Facts about Åland, <https://www.Åland.ax/en/facts-about-Åland#:~:text=%C3%85land%20is%20an%20autonomous%2C%20demilitarised,Swedish%2Dspeaking%20region%20of%20Finland.&text=The%20largest%20island%20is%20the,east%20to%20west%2045%20km.>

36 Eriksson, Fn. 33.

37 Autonomiestatut Åland (Ål-AuSt), Finlex, in geltender Fassung, in Schwedisch: Självstyrelselag för Åland (16.8.1991/1144), <https://finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1991/19911144>; in Finnisch: Ahvenanmaan itsehallintolaki, <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1991/19911144>; English translation (2004): Act on the Autonomy of Åland (1991/1144), https://www.legislationline.org/download/id/2073/file/Finland_Act_Autonomy_Aland.pdf, Kap 2.

Es soll hier nicht weiter auf die Geschichte Ålands und das Sonderverwaltungs-gesetz, das Autonomiestatut, eingegangen werden. Für den Vergleich der verfassungsrechtlichen Stellung und der Autonomiestatute Südtirols und Ålands sei auf eine eigene Studie verwiesen.³⁸ Gegenstand dieser Untersuchung bilden jene Besonderheiten der Autonomie, die potentielle Konflikte mit dem EU-Recht beinhalten. Das betrifft in erster Linie die s.g. Landesbürgerschaft, auch Heimat- oder Wohnsitzrecht (schwedisch: Hembygdsrätt), und das Erwerbsgesetz (Jordförvärvslag) in Åland.

3.2. Landesbürgerschaft, Immobilienerwerb, Wahlrecht

Die Autonomie Ålands ist im Art 120 der finnischen Verfassung (fi-Vf) verankert:³⁹ „Die Åland-Inseln haben eine Selbstverwaltung, wie sie im Gesetz über die Autonomie der Åland-Inseln ausdrücklich festgelegt ist.“ (Art 120, fi-Vf) Damit steht die Autonomie im Vf-Rang. Der Art 75 schließlich überträgt die Regelung der Autonomie und des Immobilienerwerbs dem Autonomiestatut (Ål-AuSt): „Das Gesetzgebungsverfahren für das Gesetz über die Autonomie der Åland-Inseln und das Gesetz über das Recht zum Erwerb von Immobilien auf den Åland-Inseln richtet sich nach den besonderen Bestimmungen dieser Gesetze.“ (Art 75 fi-Vf)

Das Ål-AuSt lautet in der schwedischen Landessprache „Självstyrelselag för Åland“ und in finnischer Sprache „Ahvenanmaan itsehallintolaki“, wobei „Ahvenanmaan“ der finnische Name für Åland ist. Wie alle öffentlichen Akte in Finnland liegt es in seiner geltenden Fassung aus dem Jahre 1991 (16.8.1991/1144), mit den jüngsten Änderungen der Finanzierungsbestimmungen, die 2021 in Kraft getreten sind (Kap 7 Ål-AuSt), in Finnisch und Schwedisch vor, die beide offizielle Staatssprachen sind. Die englische Übersetzung ist nicht auf dem neuesten Stand.⁴⁰

Diese Landesbürgerschaft (schwedisch: Hembygdsrätt) ist im Ål-AuSt (Kap 2, Art 6–12) verankert. Sie dokumentiert (wie eine Art interner Staatsbürgerschaft) das dauerhafte Wohnsitzrecht einer Person in Åland. Sie kann nur finnischen Staatsbürgern zugeteilt werden. Die Landesbürgerschaft und das damit verbundene Wohnsitzrecht wurden im Ål-AuSt von 1951 geregelt. Die Landesbürgerschaft genießt, wer zum Zeitpunkt des damaligen Inkrafttretens des Gesetzes im Jahr 1952 seit mindestens fünf Jahren auf Åland die Wohnsitzberechtigung hatte, sowie Minderjährige unter 18 Jahren, die finnische Staatsbürger sind und in Åland wohnen, sofern zumindest ein Elternteil das Recht auf Wohnsitz hat.

Diese Landesbürgerschaft kann auch auf Antrag verliehen werden, aber nur an finnische Staatsbürger, die ihren Wohnsitz in Åland haben, ohne Unterbrechung

38 Zum Autonomie- und Vf-Vergleich: O. Peterlini, Åland und Südtirol – Autonomien auf dem Prüfstand, Analyse und Gegenüberstellung der Verfassungen und Autonomiestatuten, Europa Ethnica 1–2/2021.

39 Finnische Verfassung (Fin-Vf), Finlex in geltender Fassung, in Finnisch: Suomen perustuslaki (11.6.1999/731), <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>; in Schwedisch: Finlands grundlag (11.6.1999/731), <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1999/19990731>.

40 Autonomiestatut Åland (Ål-AuSt), Fn. 37.

seit mindestens fünf Jahren dort ansässig waren und die schwedische Sprache ausreichend beherrschen.

An diese Landesbürgerschaft sind wichtige Rechte gebunden, so das aktive und passive Wahlrecht für das Åland-Parlament (Lagting), die Gemeinderäte und alle anderen Vertrauensstellen in der Landes- und Gemeindeverwaltung, und das Recht Handel zu betreiben und einen Beruf auszuüben. Auch das Recht, Liegenschaften oder ähnliche Vermögenswerte in Åland zu erwerben, ist im Wesentlichen den Einheimischen vorbehalten und für die anderen gesetzlich beschränkt.⁴¹ „Personen, die nicht das Wohnrecht von Åland haben, ebenso Unternehmen, Genossenschaften, Verbände, andere Einrichtungen, Institutionen, Stiftungen oder Vereinigungen dürfen ohne Erlaubnis der Provinzregierung kein unbewegliches Vermögen in der Provinz erwerben oder verwalten. Ausnahmen hiervon kann das Landesgesetz vorsehen.“ (Art 2 Erwerbsgesetz Åland)⁴² Auch das Gesetz zum Erwerb und Besitz von Immobilien leitet sich wie das Ål-AuSt direkt von der Fi-Vf (Art 75) ab.⁴³

Eine Landesbürgerschaft kennt Südtirols Rechtssystem nicht und schon gar nicht daran gebundene Beschränkungen des Wohnsitzrechtes. Im alten Österreich gab es allerdings ein ähnliches Institut, das als Begriff im neuen österreichischen B-VG, allerdings ohne die damaligen Beschränkungen, weiterlebt: „Jene Staatsbürger, die in einem Land den Hauptwohnsitz haben, sind dessen Landesbürger.“ (Art 6,2 B-VG)⁴⁴

Das St-AuSt sieht nur, in Analogie zu Åland, eine Beschränkung des Wahlrechtes vor. Voraussetzung für die Ausübung des aktiven Wahlrechtes bei Landtags- und Gemeindewahlen in der Provinz Bozen/Südtirol ist eine vierjährige ununterbrochene Ansässigkeit im Gebiet der Region Trentino-Südtirol (Art 25 St-AuSt), davon der Großteil in Südtirol. Da das St-AuSt (im Art 25,2) – zum Unterschied von Åland – nur von aktivem Wahlrecht spricht, wurde die ursprünglich vom Regionalgesetz vorgesehene Ausdehnung auf das passive Wahlrecht ab 1989 (Reg-G Nr. 9 vom 28.12.1989) fallen gelassen.

Eine Bremse gegen Zuwanderung in Südtirol sollte der Vorrang der Ansässigen bei der Arbeitsvermittlung sein. Jegliche auf Sprachgruppenzugehörigkeit oder Ansässigkeitsdauer beruhende Unterscheidung ist dabei ausgeschlossen (Art 10,3 St-AuSt). Allerdings verstößt die Norm gegen EU-Recht, an das sich Südtirol zu halten hat.

3.3. Das Beitrittsprotokoll Finnlands zur EU garantiert Ålands Sonderrechte

Åland hat ein Mitbestimmungsrecht bei internationalen Verträgen. „Die Regierung der Åland-Inseln ist über Verhandlungen über einen Vertrag oder eine andere

41 Autonomiestatut Åland (Ål-AuSt) Fn. 37, Kap 2.

42 Jordförvärvslag för Åland, Fn. 43.

43 Jordförvärvslag för Åland (Landerwerbsgesetz für Åland), 3.1.1975/3, <https://finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1975/19750003>.

44 O. Peterlini, Doppio passaporto – l'intento austriaco, il diritto internazionale, i precedenti italiani, in: Nomos-Le attualità nel diritto, Nr. 2/2020, 1–58, Kap 7.3.

internationale Verpflichtung zu informieren, wenn die Angelegenheit in die Zuständigkeit der Åland-Inseln fällt.“ (Art 58 Ål-AuSt) Wenn ein Vertrag oder eine andere internationale Verpflichtung, eine solche Angelegenheit betrifft, „muss das Parlament der Åland-Inseln dem Gesetz zur Umsetzung dieser Bestimmung zustimmen, damit es in Åland in Kraft treten kann.“ (Art 59 Ål-AuSt)

Bevor Finnland 1995 Mitglied der Europäischen Union werden konnte, war der Beitritt von Åland von der Zustimmung des Parlaments von Åland abhängig. Nachdem die Bevölkerung in zwei getrennten Referenden ihre Meinung geäußert und beschlossen hatte, dass die Beziehungen zwischen Åland und der EU in einem speziellen Protokoll geregelt werden, gab das Parlament von Åland seine Zustimmung.⁴⁵ Das Protokoll, das Teil des finnischen Beitrittsvertrags ist, besagt, dass Åland in Bezug auf die indirekten Steuern als Drittland anzusehen ist. Es enthält auch die Sonderbestimmungen über den Erwerb von Immobilien und das Recht, in Åland Geschäfte zu tätigen, und bestätigt den völkerrechtlichen Sonderstatus von Åland.⁴⁶

Mit diesem Protokoll setzte Åland die wesentlichen Schutzbestimmungen des Autonomiestatutes durch, obwohl diese zum guten Teil im krassen Widerspruch zu den EU-Prinzipien der Freizügigkeit stehen.

„Ohne diese erfolgreichen Verhandlungsergebnisse mit der EU, wäre die Zustimmung des Parlamentes von Åland nicht ohne weiteres möglich gewesen“, kommentiert Markku Suksi, ein Kenner der Åland-Autonomie.⁴⁷ Die Åland-Inseln hätten außerhalb der Europäischen Union bleiben können. Abgesehen davon, dass gewisse Rechte ausschließlich den lokal ansässigen Einwohnern vorbehalten bleiben, hat die EU eine dauerhafte Befreiung von den EU-Vorschriften zur Steuerharmonisierung für Åland und den Fährverkehr auf den Inseln gewährt. Obwohl die EU den Vorschlag Finnlands, die Gesetzgebungsbefugnis der Ålandinseln im Rahmen des Autonomiegesetzes von 1991 zur Regelung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zur Legislative und zu den Gemeinderäten vorzusehen, nicht akzeptierte, wurde dies auf andere Weise ermöglicht.⁴⁸ Schweden und Finnland sind am 1.1.1995 Vollmitglieder der EG geworden, einschließlich der zu Finnland gehörenden, autonomen Åland-Inseln, mit ihren Schutzrechten zugunsten der Einheimischen.

45 EU-Åland Protokoll Nr. 02, Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Norwegen, der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge, Protokoll Nr. 2 – über die Ålandinseln, Amtsblatt Nr. C 241 vom 29/08/1994 S. 0352, 11994N/PRO/02, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A11994N%2FPRO%2F02>; EUR-Lex, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Art 355, Abs 4.

46 Ålands landskapsregering, Åland och EU, <https://www.regeringen.ax/aland-omvarlden/aland-eu>.

47 Suksi, Fn. 29, 69.

48 Suksi, *ibid*: In Declaration No. 32 on the Åland Islands of the Final Act on the Accession by the current member States, the Union recalls that, in respect of municipal suffrage and eligibility, Article 8b Treaty on the European Union (TEU) makes it possible to agree with the requests of Finland.

3.4. Keinen Schutz vor EU-Bestimmungen für Südtirol

Österreich trat am selben Datum wie Finnland und Schweden, am 1.1.1995, der Europäischen Gemeinschaft (EG) bei.⁴⁹ Dem Beitritt vorausgegangen waren eine Volksabstimmung am 12. Juni 1994 mit einer 66-prozentigen Zustimmung für den Beitritt,⁵⁰ sowie der Beschluss des Beitrittsvertrages durch den Nationalrat am 11. November und die Zustimmung des Bundesrates am 17.11.1994. Die Beitrittsverhandlungen hatten schon sechs Jahre vorher begonnen. Der so genannte „Brief nach Brüssel“ mit dem Beitrittsansuchen Österreichs war schon am 17. Juli 1989 an den damaligen französischen Außenminister Roland Dumas, in seiner Funktion als Vorsitzender des EG-Außenministerrates, übergeben worden.⁵¹

Die Bemühungen Österreichs zum EU-Beitritt waren vom EU-Gründungsmitglied Italien verzögert worden. Bekanntlich hatte Österreich 1960 und 1961 die Südtirol Frage vor die UNO Vollversammlung gebracht und die volle Durchführung der Autonomie Südtirols verlangt.⁵² Nachdem Italien mit dem Paket, dem neuen Autonomiestatut von 1972 und den Durchführungsbestimmungen, den zwei UNO-Resolutionen von 1960 und 1961 nachgekommen war, verlangte es von Österreich die Streitbeilegung zum Südtirol Problem vor der UNO und machte seine Zustimmung für den Beitritt Österreichs davon abhängig. Im Juni 1992 gab Österreich schließlich die Erklärung zur Streitbeilegung vor der UNO ab. Damit war der Weg zur EU geöffnet.

Um endlich den Weg für den Beitritt freizubekommen, stimmte Österreich ohne Bedingungen dem EG-Beitritt zu und verlangte keine eigene Klausel zum Schutz der Südtirol-Autonomie nach dem Muster Finnlands für die Ålandinseln. Das brachte der österreichischen Regierung harsche Kritik von Seiten des langjährigen stellvertretenden Landeshauptmannes Südtirols (1960–1989), Alfons Benedikter ein, der u.a. wegen der zustimmenden Haltung der Südtiroler Volkspartei (SVP) zur Streitbeilegung, im Jahre 1989 aus der SVP austrat.⁵³ „Die österreichische Regierung hat nur abgewartet, dass die Landesversammlung der SVP die end-

49 Vgl. dazu sowie zum nachfolgenden Anpassungsbedarf der österreichischen Rechtsordnung an die Unionsrechtsordnung P. Hilpold, Österreichs Rolle in der Europäischen Union zwischen West und Ost, in: G. Gornig/P. Hilpold (Hg.), Europas Grundrechte auf dem Prüfstand – Unter besonderer Berücksichtigung der Länder Mittel- und Osteuropas, Duncker & Humblot, Berlin, 2021, 115–137.

50 Austria-Forum: Europäische Union, EU, https://austria-forum.org/af/Wissenssammlungen/Chronik_%C3%96sterreichs/1995_EU-Beitritt_%C3%96sterreichs.

51 Republik Österreich, Parlament, Vor 25 Jahren: Abschluss des EU-Beitrittsvertrags und der EU-Beitritt Österreichs, 2015, <https://www.parlament.gv.at/PERK/PE/OEINEU/EUBeitrittOE/index.shtml>.

52 O. Peterlini, Italien und Österreich vor der UNO: Dokumente und Originalzitate zur friedlichen Beilegung eines langwierigen Streites, in Raffener, A.: 25 Jahre Streitbeilegung 1992–2017 – Ist das „Südtirolproblem“ gelöst!?, Dr. Kovač-Verlag, Hamburg 2018, 451–80.

53 O. Peterlini, Autonomie und Minderheitenschutz in Südtirol und im Trentino, Überblick über Land und Geschichte, Recht und Politik, Regionalrat der Autonomen Region Trentino-Südtirol, Bozen Trient, 2000, 103.

gültige Zustimmung zum Paketabschluss gibt, um bedingungslos mit der Südtirol-Frage Schluss zu machen, so wie es Italien schon immer in aller Offenheit verlangt hat, wenn Österreich will, dass Italien dem EG-Beitritt zustimme“ (Benedikter, 1993).⁵⁴

In einem eigenen, für die Veröffentlichung bestimmten Memorandum an den Verfasser dieses Beitrages, erhob damals (1993) Benedikter den schwerwiegenden Vorwurf, dass damit Österreich die bestehenden Grenzen anerkannt und verzichtet habe, einen Vorbehalt zum Selbstbestimmungsrecht zu erheben: „Seit 1. Januar 1995 ist Österreich Mitglied der Europäischen Union, damit auch Partner des Maastricht-Vertrages, womit auch Österreich die nationale Identität Italiens innerhalb der bestehenden Grenzen anerkennt. Österreich hat sich sogar geweigert, hinsichtlich Südtirols wegen des Selbstbestimmungsrechts bzw des Pariser Vertrages einen Vorbehalt zu machen, wie es Schweden hinsichtlich der Åland-Inseln getan hat (siehe Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 241 vom 29. August 1994, Seite 352).⁵⁵ Damit hat Österreich völkerrechtlich auf die Schutz-machtfunktion verzichtet.“ (Benedikter, 1993)⁵⁶

Zum Unterschied von den Ålandinseln,⁵⁷ wurde für Südtirol also keine Sondernorm in die EG-Verträge eingebaut, welche Autonomiebestimmungen, die im Widerspruch zu EU-Bestimmungen stehen, retten würden. Während also für die Åland-Inseln mögliche Antinomien mit dem EU-Recht von vorneherein zu Gunsten des Sonderstatus ausgeräumt wurden, soll zunächst ausgelotet werden, inwieweit ausgerechnet die EU zum Problem für Südtirols Autonomie werden könnte, auf die Südtirol im Sinne der Grenzüberwindung immer gebaut hat.

4. Die Kollisionen zwischen Südtiroler Autonomierecht und EU-Recht

Italien ist Gründungsmitglied der Europäischen Gemeinschaften und war schon Mitglied des ersten Abkommens zur europäischen Integration, der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, die 1951 in Paris gegründet wurde. Im Jahre 1957 war es Gastgeber und Mitbegründer der Römischen Verträge. Seitdem hat es die europäische Integration unterstützt, wenn gleich es das EU-Recht meist mit Verspätung und entsprechenden, auferlegten Sanktionen umgesetzt hat.⁵⁸ Das lag aber besonders an den verfahrensrechtlichen Schwierigkeiten der Umsetzung, am Mangel an regelmäßigen Umsetzungsmechanismen, die sich mit der Einführung

54 A. Benedikter et al., Tatbestände des Verrates durch Magnago, Riz, Brugger, Durnwalder; Beilage zur Zeitung der Union für Südtirol Nr. 8, August 1993, Bozen.

55 Amtsblatt der EG, C 241, 37. Jahrgang, 29.8.1994.

56 Schon für die erste Auflage: O. Peterlini, Autonomie und Minderheitenschutz in Trentino Südtirol, Braumüller Wien, 1997; Region Bozen Trient, 1997, 109.

57 Suksi, Fn. 29, 68–69; Eriksson, Fn. 33, 7.

58 Rosini, Fn. 20, 85–105, 101.

des Europa-Gesetzes und des Europa-Ermächtigungs-Gesetzes (durch Gesetz Nr. 234/2012) wesentlich verbesserten.⁵⁹

Die Eingriffe in die Autonomierechte können von zwei Seiten erfolgen: Zum einen durch die Zuständigkeiten, welche die Mitgliedsstaaten der EU schrittweise in den Verträgen übertragen haben, zum anderen durch die Grundsätze der Freizügigkeit von Kapital, Menschen, Waren und Diensten, also der offenen Grenzen und der freien Entfaltung des Marktes und des Wettbewerbes, sowie der Nichtdiskriminierung von EU-Bürgern. Alle Normen, die irgendwie diesen Grundprinzipien entgegenstehen, kollidieren mit dem EU-Recht.⁶⁰

4.1. Verlust von Zuständigkeiten durch das EU-Recht

Der Entzug von Zuständigkeiten betrifft auch Åland, das aber in die Verhandlungen stärker eingebunden ist und mitbestimmen kann. Die Autonomie steht zwar sehr gut da, bemerkt Markku Suksi, sie hat aber einige ihrer Befugnisse nach dem Beitritt Finnlands zur Europäischen Union 1995 verloren. Deshalb streben die Regierungsinstitutionen der Åland-Inseln eine Erweiterung ihrer legislativen Kompetenzen an.⁶¹

Die Übertragung von Zuständigkeiten an die EU beschränkt sich nicht auf die dem Staat vorbehaltenen Bereiche, zumal sie ja zwischen allen EU-Staaten vereinbart wurden, die nicht weiter Rücksicht auf die internen Kompetenz-Verteilungen nahmen. Im Zuge dieser Übertragungen traf es also ureigene Zuständigkeiten auch der Südtirol Autonomie. Besonders empfindsam trifft es jene Bereiche, in denen die EU ausschließliche Zuständigkeit hat, wie für die Zollunion, die Wettbewerbsregeln für den Binnenmarkt, die Währungspolitik für die Länder des Euro-Raums, den Handel und internationale Abkommen (in bestimmten Fällen), die Meerespflanzen und -Tiere im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik.⁶² Dabei schneiden besonders die Wettbewerbs- und Handelsregeln in die autonome Wirtschaftspolitik ein.

Viel umfangreicher und damit auch einschneidender sind die geteilten Zuständigkeiten der EU. In diesen Bereichen können sowohl die EU als auch die Mitgliedsländer Rechtsvorschriften erlassen, und – soweit es nach innerstaatlichem Recht in ihre Zuständigkeit fällt – auch Regionen und autonome Provinzen. Die Mitgliedsländer und ihre internen Ebenen können dies jedoch nur dann tun, wenn die EU noch keine Vorschriften zu diesen Bereichen erlassen hat oder dies nicht beabsichtigt. Diese geteilten Zuständigkeiten der EU reichen vom Binnenmarkt,

59 M. Rosini (ital. Fassung)/O. Peterlini (deutsche Fassung), *Europa delle Regioni, Attuazione del diritto UE ed Euregio/Europa der Regionen, Anwendung des EU-Rechtes und Euregio, Vorlesungen, EUREGIO-Kurs*, Freie Universität Bozen, 2019.

60 Grundlegendes zum Verhältnis EU-Recht und Regionen J. Isensee, *Union – Nation – Region: eine schwierige Allianz*, in: P. Hilpold/W. Steinmair/C. Perathoner (Hg), Fn. 20, 7–26.

61 Suksi, Fn. 29, 62.

62 EU-Kommission, *Bereiche der EU-Politik*, https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action_de.

der Beschäftigung und dem Sozialen, dem wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, der Landwirtschaft, der Fischerei, der Umwelt, über den Verbraucherschutz, den Transport, die transeuropäischen Netze, die Energie, bis zur Sicherheit und den Grundrechten, der öffentlichen Gesundheit, der Forschung und Raumfahrt, der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe.⁶³

Wie ausgeführt, haben sich neben der Politik auffällig viele Autoren mit den Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf die Autonomie befasst,⁶⁴ sodass wir uns hier auf die Ergebnisse konzentrieren können, um sie schließlich mit den Vorteilen der EU abwägen zu können.

Walter Obwexer kommt zum Schluss, dass insgesamt ein „beachtlicher Verlust“ an Kompetenzen für das Land Südtirol resultiert, das den Handlungsspielraum des Landes Südtirol eingeschränkt hat.⁶⁵ Das gilt bei den geteilten Zuständigkeiten vor allem für das Vergaberecht, die Landwirtschaft und die Umwelt. Fast keine Beschränkungen ergeben sich hingegen bei den parallelen Zuständigkeiten der EU, dh bei der öffentlichen Gesundheit, der Industrie, der Kultur, dem Tourismus, der allgemeinen und beruflichen Bildung, bei Jugend, Sport und Zivilschutz. In diesen Bereichen kann die EU nur Maßnahmen der Mitgliedstaaten unterstützen, ohne in deren Gesetzgebung eingreifen zu können.

Besonders das Handwerk hat als traditioneller Bereich eine große Bedeutung für Südtirol. Das Handwerk gehört zu den primären Kompetenzen des Landes. Die größten Auswirkungen auf das Handwerk und die entsprechende Landeskompetenz hat das EU-Recht im Bereich der Dienstleistungsfreiheit und im Bereich der beruflichen Qualifikationen. Das EU-Recht allgemein und die Dienstleistungs-Richtlinie der EU (2006/123/EG) im Besonderen zielen nämlich darauf ab, den europäischen Markt für alle Teilnehmer aus EU-Ländern zu öffnen und die Hindernisse für das Funktionieren des Binnenmarktes abzubauen.⁶⁶ Dafür werden die Verwaltungs-Verfahren für Dienstleistungserbringer vereinfacht, die Rechte von Verbrauchern und Unternehmen, die Dienstleistungen beziehen, gestärkt und die Kooperation zwischen EU-Ländern gefördert. Die Richtlinie schafft alle diskriminierenden Anforderungen ab, wie Staatsangehörigkeit, beschränkende Berufstitel oder Firmensitz sowie alle anderen einschränkenden Anforderungen wie die Überprüfung des wirtschaftlichen Bedarfs.⁶⁷ Die Richtlinie wurde in Italien mit

63 EU-Kommission, Bereiche der EU-Politik, ebenda.

64 Vgl. besonders: W. Obwexer/E. Happacher/S. Baroncelli/F. Palermo (Hg), EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie, Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf die Autonomie des Landes Südtirol am Beispiel ausgewählter Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen, Verlag Österreich, 2015; W. Obwexer/E. Happacher/C. Zwilling (Hg), EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie II, Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf die Autonomie des Landes Südtirol am Beispiel ausgewählter Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen – eine Fortsetzung, Verlag Österreich, 2019.

65 W. Obwexer, Die EU-rechtliche Determinierung mitgliedstaatlicher Kompetenzen, in: Obwexer et al. Fn. 64, 40–44.

66 J. Beqiraj, 1. Handwerk, in: Obwexer et al. (Hg), Fn. 64, 103–129, 125.

67 Dienstleistungsrichtlinie der EU, Richtlinie 2006/123/EG, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133237>.

GvD. vom 26.3.2010, Nr. 59 umgesetzt. Die Südtiroler Handwerksordnung und die Handelsgesetze mussten sich anpassen.

Auch im Bereich Fremdenverkehr, einer weiteren primären Zuständigkeit des Landes Südtirol, gab es direkte Eingriffe des EU-Rechtes. Südtirol musste seine Gesetzgebung anpassen, um ein Vertragsverletzungs-Verfahren seitens der EU-Kommission gegenüber Italien zu vermeiden. In diesem Sinne hat es die L-Gesetze Nr. 3/2013 sowie Nr. 7/2014 erlassen, sowie die neue Regelung der Berufsbilder im Tourismus mit L-Gesetz Nr. 21/2012. Die wichtigsten Maßnahmen der EU dazu wurden nicht direkt im Tourismus getroffen, sondern vorwiegend zum Verbraucherschutz, zur Sicherstellung der Freizügigkeit und der Niederlassungsfreiheit von Dienstleistungen und Personen. In den Bereich des Auftragswesens schneiden besonders die Bestimmungen zum Schutz des Wettbewerbes hinein. Man kann aber auch feststellen, dass sich das Unionsrecht dahin entwickelt hat, die KMU zu stützen, was wiederum den Aktionsradius der Landesgesetzgebung ausgeweitet hat.⁶⁸

Die öffentlichen Arbeiten im Interessenbereich der Provinz gehören zu den primären Zuständigkeiten des Landes (Art 8, Zif 10 St-AuSt), genauso wie u.a. das Straßenwesen, die Wasserleitungen (Art 8, Zif 10 St-AuSt) und die Katastrophenvorbeugung (Art 8, Zif 13 St-AuSt). Bei der Vergabe dieser Arbeiten und der öffentlichen Dienstleistungen müssen aber die Prinzipien zum Schutz des Wettbewerbes respektiert werden, bekräftigt durch die unionsrechtliche Rechtsprechung. Dazu kommt innerstaatlich die ausschließliche Zuständigkeit des Staates im Wettbewerbsbereich dazu (Art 117, Abs 2, lit e, Vf). Die Arbeiten und Dienste konnten nicht mehr einfach an eigene, öffentlich beteiligte, gemischte Unternehmen, ohne Ausschreibung vergeben werden.

Einige Lösungen konnten allerdings gefunden werden. So hat man diese Unternehmen in vielen Fällen in In-House Betriebe des Landes umgewandelt. Auch die Höchstsumme für Arbeiten, die ohne europäische Ausschreibung erfolgen konnte, mit dem Ziel die örtlichen Betriebe zu fördern, war Stein des Anstoßes. Für diese garantiert nun LG Nr. 12/2007 die sichere Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht. Der Inhalt wurde im Einklang mit den Anforderungen der Vf-Mäßigkeit modifiziert. Die In-House-Vergabe ist von der EU-Richtlinie Nr. 24/2014 über die öffentliche Auftragsvergabe als eine der Möglichkeiten anerkannt, um die besondere Aufgabe der öffentlichen Dienstleistungen von wirtschaftlicher Bedeutung zu sichern.⁶⁹

Besonders einschneidend sind die unionsrechtlichen Vorgaben für die Konzessionsvergabe von Wasserableitungen zur Erzeugung elektrischer Energie. Das EU-Recht hat sogar eine Vf-Bestimmung Italiens praktisch außer Kraft gesetzt. Der Art 43 Vf ermöglicht nämlich dem Gesetzgeber „aus Gründen des Allgemeinwohls“, den öffentlichen Körperschaften bestimmte Unternehmen vorzubehalten oder durch Enteignung zu übertragen, „wenn diese wesentliche öffentliche

68 M. Rosini, M., 2. Fremdenverkehr, in: Obwexer, et al., Fn. 64, 130–176.

69 S. Baroncelli, 4. Öffentliche Dienste, in: Obwexer, et al., Fn. 64, 207–256.

Dienste oder Energiequellen oder Monopolstellungen betreffen“ (Art 43 Vf). Die EU hingegen verpflichtet zur Liberalisierung der Stromversorgung.

Das hat den Anstoß zu einer weitreichenden inhaltlichen Änderung der vertikalen Kompetenzverteilung zwischen dem Staat und den nachfolgenden Gebietskörperschaften geführt. Der Staat hat dem Land Südtirol die Kompetenz für den Bereich Energie und für die Großwasserableitungen zur Erzeugung elektrischer Energie übertragen. Damit wurde die Autonomie erweitert, zumal das St-AuSt (Art 9, Zif 9) in seinem Wortlaut die Großableitungen zur Erzeugung von Energie ausdrücklich ausschließt. Das St-AuSt ist formal unverändert geblieben. Diese neue delegierte Kompetenz darf aber nur im Einklang mit der ausschließlichen staatlichen Zuständigkeit zum Schutz des Wettbewerbes und den unionsrechtlichen Auflagen ausgeübt werden. Das Land konnte also nicht die Konzession selbst ausüben, sondern musste sie öffentlich ausschreiben. Bei dem Versuch, den eigenen dazu errichteten Landesbetrieb SEL zu begünstigen, kam es sogar zu strafrechtlichen Verurteilungen.⁷⁰ Diese Vorgaben im Bereich der Konzessionsvergabe für Wasserableitungen beschränken sich zwar auf die primär-rechtlichen Grundsätze der Gleichbehandlung und Transparenz, haben aber den Handlungsspielraum des Landes erheblich eingeschränkt.⁷¹

Die Wohnbauförderung gehört, wie das Handwerk, der Fremdenverkehr u.a. auch zu den primären Kompetenzen des Landes (Art 8, Zif 10 St-AuSt). Die EU verfügt über keine wohnungspolitischen Kompetenzen. Trotzdem hat das Unionsrecht direkt auch in die Formen der Förderung eingegriffen. Dabei ging es vor allem um die Gleichbehandlung der Unionsbürger und den Schutz der sozialen Grundrechte für alle. Indirekte Diskriminierungen wie die Voraussetzungen einer fünfjährigen Ansässigkeit, vielfach gehäuft mit Kriterien, die die Dauer der Ansässigkeit oder der Beschäftigung prämiieren, verstoßen gegen dieses Prinzip, aber auch gegen den Art 2 der italienischen Vf, der die Menschenrechte schützt. Dies gilt vor allem für die Grundversorgung. Bei der Mittelstandsförderung, die sich davon klar differenzieren sollte, ist das weniger relevant.⁷²

Ähnliche Einschränkungen gelten für die Zuständigkeit im Bereich der öffentlichen Fürsorge und Wohlfahrt, ebenfalls primäre Zuständigkeit des Landes (Art 8, Zif 24 St-AuSt). Die EU verfügt (gemäß Art 4 Abs 2 lit b AEUV) über eine geteilte Zuständigkeit auf dem Gebiet der Sozialpolitik, beschränkt sich aber derzeit auf die Koordinierung der Sozial-Rechtssysteme. Aber Bestimmungen, die den Zugang zu Sozialleistungen erschweren, werden regelmäßig als Behinderung der Freizügigkeit angesehen und bedürfen deshalb einer Rechtfertigung. Die „Rechtfertigungs-Bedürftigkeit“ weist darauf hin, dass diese Bestimmungen zu indirekten Diskriminierungen führen könnten.

Soziale Leistungsansprüche dürfen zwar weiterhin an die Bedingung einer gewissen „qualifizierten Zugehörigkeit“ geknüpft werden. Ein ungleicher Zugang

70 C. Franceschini, SELservice: Ein Südtiroler Skandal, Kindle Ausgabe, 3. Auflage, Edition Raetia, 2014, Bozen.

71 W. Obwexer, 5. Energie und Konzessionsvergabe, in: Obwexer, et al., Fn. 64, 257–290.

72 A. Eisendle, 6. Geförderter Wohnbau, in: Obwexer, et al., Fn. 64, 292–322.

zu den sozialen Leistungen könnte, neben der Begründung der begrenzten Finanzierbarkeit, an eine „territoriale Verbundenheit“ und an einen gewissen Grad an Integration gebunden werden.⁷³ Als Kriterien gelten die Arbeit, unabhängig vom Wohnort, die Arbeitssuche für eine gewisse Zeit, der Wohnort oder Aufenthalt, die frühere Ausbildung oder Staatszugehörigkeit, der Schulbesuch, Sprachkenntnisse, die Eheschließung mit einem Staatsangehörigen. Das EU-Recht baut auf eine abgestufte Solidarität mit differenziertem Leistungszugang, was allerdings unklar und nicht eindeutig definiert ist. Will der Landesgesetzgeber den Zugang zu Leistungen der öffentlichen Fürsorge und Wohlfahrt beschränken, muss er sich an die Kriterien des EU-Handlungsrahmens halten.⁷⁴

Auch im Bereich der Raumordnung, einer weiteren primären Kompetenz des Landes Südtirol (Art 8, Zif 5 St-AuSt), gelten EU-rechtliche Einschränkungen, obwohl auch diesbezüglich das Unionsrecht keine direkte Zuständigkeit hat. Allerdings verfügt die EU über eine geteilte Zuständigkeit für die Umwelt, die bei Inanspruchnahme durch die EU gegenüber dem innerstaatlichen Recht gilt.

Allerdings können Nutzungsbeschränkungen, wie sie das Südtiroler Wohnbaugesetz durch die s.g. „Konventionierung“ von Flächen vornimmt und Einheimischen vorbehält, als Grundverkehrsbeschränkungen eingeordnet werden und widersprechen damit dem Freizügigkeitsprinzip, nicht nur der Personen, sondern auch des Kapitalverkehrs. Es gilt zwar bei solchen Maßnahmen das Prinzip der Verhältnismäßigkeit, wenn sie ein Ziel im Allgemeininteresse verfolgen, allerdings dürfen sie nicht diskriminierend angewandt werden.

4.2. Kollision von EU-Recht mit besonderen Schutznormen der Autonomie

Kollidieren können mit dem EU-Recht besonders jene autonomierechtlichen Schutznormen, die im Widerspruch zu Grundprinzipien stehen, wie der Freizügigkeit, dem freien Wettbewerb und den Grundrechten. Konflikte bieten: der Vorzug der Ansässigen bei der Arbeitsvermittlung (Art 10,3 St-AuSt), der Einsatz der Mittel für Fürsorge-, soziale und kulturelle Zwecke nach Stärke und Bedarf der drei Sprachgruppen (Art 15,2 St-AuSt), die vierjährige Ansässigkeit für die Ausübung des Wahlrechtes bei den Landtagswahlen in Südtirol (Art 25,2 St-AuSt), der ethnischen Proporz mit dem Vorbehalt der öffentlichen Stellen für die drei offiziellen Sprachgruppen (Art 89,3 St-AuSt), die Erklärung zu einer der drei Sprachgruppen selbst (Art 89,3 St-AuSt), die Sprachprüfung für die Aufnahme in den öffentlichen Dienst (Art 3 DPR 752/1976) oder das Recht (nur) der deutschsprachigen Bürger, ihre Sprache vor Gericht und der Verwaltung zu gebrauchen (Art 100,1 St-AuSt). Nicht alle, aber einige dieser Konflikte wurden aufgeworfen und verfolgt.

73 Vgl. S. Devetzi, Die „Verbindung“ zu einem (Sozial-)Staat: Wann ist der Bund stark genug, in: Zeitschrift „Europarecht“, Heft 6/2014, 638–658.

74 A. Eisendle, 7. Öffentliche Fürsorge und Wohlfahrt, in: Obwexer, et al., Fn. 64, 323–354.

Anthony Alcock,⁷⁵ ein profunder Kenner der Südtirol Autonomie, bringt es auf den Punkt: „Mit Bestürzung mussten die Südtiroler, die die angestrebte bedeutungsvolle Autonomie erkämpft und errungen hatten, feststellen, dass [...] die Hauptpfeiler der Autonomie [...] nicht durch den aggressiven Nationalismus der Vergangenheit, sondern durch eben jenen europäischen Internationalismus“ in Frage gestellt wurden, den sie so lange unbeirrt unterstützt hatten.“⁷⁶

Trotz des Fehlens von Schutzklauseln im EU-Recht sind zwar keine dramatischen Urteile ergangen, die die Grundpfeiler der Autonomie- und Minderheitenschutzmaßnahmen untergraben hätten. Aber es gab einige Konflikte, die Italien in Absprache mit den Vertretern Südtirols angehen musste.

4.3. Sprachenrecht auch für EU-Bürger in Südtirol?

Ein Beispiel war die Verwendung der deutschen Sprache bei Gericht. „Die deutschsprachigen Bürger der Provinz Bozen haben das Recht, im Verkehr mit den Gerichtssämtern und mit den Organen und Ämtern [...] in der Provinz [...] ihre Sprache zu gebrauchen.“ (Art 100 St-AuSt)

Die Frage war: Kann sich ein Staatsangehöriger eines EU-Mitgliedstaats auf den Grundsatz der Nichtdiskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit berufen, um das Recht zu erhalten, in einem anderen Mitgliedstaat ein Strafverfahren gegen ihn in einer anderen Sprache als der Staatssprache einzuleiten, wenn dieses Recht bestimmten Staatsbürgern gewährt wird?

Das war das Thema, das im Verfahren „Bickel und Franz“ vor dem EuGH aufgeworfen wurde.⁷⁷ Bickel war österreichischer und Franz deutscher Staatsbürger. Sie standen in Bozen wegen Strafvergehen vor Gericht und beriefen sich auf das den lokalen Bürgern eingeräumte Recht, ihre Sprache zu gebrauchen. Die zusammengelegten Strafverfahren wurden vom Bezirksgericht Bozen ausgesetzt und dem EuGH vorgelegt. Das Bezirksgericht stellte die Frage, ob die für die Bürger der Provinz Bozen geltenden Verfahrensvorschriften nach Gemeinschaftsrecht auch auf Besucher der Provinz anzuwenden sind, die Angehörige anderer Mitgliedstaaten sind.

Die Richter lehnten die Verteidigung der Norm seitens der italienischen Regierung ab, die sich auf den Zweck des Minderheitenschutzes berief. Sie folgten dem Antrag des Generalstaatsanwaltes Jacobs.⁷⁸ Das Urteil fiel eindeutig aus: „Artikel 6 des (EG-)Vertrages steht einer nationalen Regelung entgegen, die Bürgern (...)

75 A. Alcock, The protection of regional cultural minorities and the process of European integration: the example of South Tyrol, *International Relations*, 29. April 1992, 17–36.

76 O. Peterlini, Foundations and Institutions of South-Tyrol's Autonomy in Italy, in Y. Ghai/S. Woodman, (Hg), Cambridge University Press, 2013, 139–140.

77 Urteil vom 24.11.1998 – Rechtssache C-274/96, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=B9E09FD9F5DF8EAB73AB728EBB681D9D?text=&docid=43738&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=187742>. Vgl. dazu P. Hilpold, *Modernes Minderheitenrecht*, Manz u.a./Wien u.a. 2001, 328 ff.

78 Opinion of Advocate General Jacobs, delivered on 19 March 1998, Case C-274/96.

den Anspruch darauf einräumt, daß Strafverfahren in ihrer Sprache durchgeführt werden, ohne dieses Recht auch den Angehörigen anderer Mitgliedstaaten einzuräumen, die dieselbe Sprache sprechen und sich in diesem Gebiet bewegen und aufhalten.“ (EuGH-Urteil vom 24.11.1998)⁷⁹

Damit war Autonomierecht erstmals vom EU-Recht gebrochen. Die Aufregung war entsprechend, obwohl in der Substanz dem Minderheitenschutz nichts weggenommen wurde. Aber der Präzedenzfall, dass am vermeintlich unumstößlichen St-AuSt gerüttelt wurde, förderte die Sorge, dass EU-Recht auch in heikle Bereiche eingreifen könnte. Vor allem ein Aspekt ging in der öffentlichen Diskussion allerdings unter: Das Urteil bekräftigt grundsätzliche Freiheitsrechte, verhindert Diskriminierungen, die ja auch den Südtirolern im EU-Ausland zugutekommen.

4.4. Die Zweisprachigkeitsprüfung unter der Lupe des EuGH

Ein weiterer Fall betraf die Prüfung zum Nachweis der Zweisprachigkeit, die absolute Voraussetzung für die Aufnahme in den öffentlichen Dienst in Südtirol ist. Die „angemessene Kenntnis der deutschen und italienischen Sprache“ musste durch eine Prüfung vor einer eigenen Kommission in Bozen nachgewiesen werden, die – laut Durchführungsbestimmung zum St-AuSt (DPR 752/1976, Art 3–7) – mit Dekret des Regierungskommissars im Einvernehmen mit dem Landeshauptmann von Südtirol ernannt wird. Dieser Nachweis der Zweisprachigkeit galt als einziges gültiges Dokument für die Zulassung zum öffentlichen Dienst in Südtirol.

Aufgrund der Klage eines Südtiroler Bürgers (Roman Angonese) befasste sich der EuGH mit der Angelegenheit. Mit Urteil vom 6.6.2000 (Streitfall 281/98) entschied der EuGH, dass diese Ausschließlichkeit dem Art 39 des EG-Vertrages widerspreche. Es sei nicht zulässig, dass für die Aufnahme in den öffentlichen Dienst in Südtirol, von den Kandidaten ein Zeugnis über die Kenntnis der zwei Sprachen verlangt werde, das ausschließlich in einem Teil des Staatsgebietes eines Mitgliedsstaates ausgestellt werde.⁸⁰

Mit zehnjähriger Verspätung erließ der Ministerrat in Rom am 23.4.2010 – auf Vorschlag der paritätischen Autonomiekommission (Sechserkommission) – eine neue Durchführungs-Bestimmung zum Autonomiestatut, die eine Reihe von zusätzlichen Möglichkeiten einführte, mit denen man die Kenntnis der Sprachen nachweisen kann (GvD. 86/2010), so z.B. die auf europäischer Ebene klassifizierten Sprach-Zertifikate oder ein akademischer Titel, der in einer anderen Sprache als das Abitur erreicht wurde. „Damit lösen wir das Problem des Sprachnachweises praxisnah, können wir doch davon ausgehen, dass jemand, der es schafft, die Matura in der einen und das Studium in der anderen Sprache zu absolvieren, die beiden Sprachen auch beherrscht“, erklärte der Landeshauptmann von Südtirol Luis Durnwalder, um die Aufregung in der Öffentlichkeit zu beruhigen.⁸¹

⁷⁹ Ibid. Vgl. auch Toggenburg, Fn. 25, 451; Peterlini Fn. 76, 139–140.

⁸⁰ Urteil EuGH 6. Juni 2000, Rechtssache C-281/98; Begleitbericht zum Entwurf des GvD. Nr. 86 vom 14. Mai 2010.

⁸¹ Pressemitteilung des Landes Südtirol vom 23.4.2010.

Das Problem wurde auch in diesem Falle gelöst, ohne an der Substanz der Schutzbestimmungen zu kratzen oder diese gar in Frage zu stellen. Aber das Urteil des EuGH hatte für viel Aufsehen gesorgt. „Freilich ging die Geringfügigkeit der Eingriffstiefe der beiden Urteile in der überzeichnet geführten öffentlichen Diskussion unter,“ kommentiert Gabriel Toggenburg. „Die Urteile wurden mitunter apokalyptisch als ‚Bomben‘ beschrieben, die ‚Säulen‘ oder ‚Wesensgrundsätze‘ der Autonomie gekippt hätten.“⁸²

4.5. Sprachgruppenerklärung bei der Volkszählung

„Die Stellen“ (der zivilen Staatsverwaltung in Südtirol) „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 89,3 St-AuSt) Aufgrund der Landes- und Regionalgesetzgebung wurde diese Bestimmung auf den gesamten öffentlichen Dienst ausgeweitet. Auch die Geldmittel für soziale und kulturelle Zwecke werden, neben dem Bedarf, nach diesem Schlüssel verteilt (Art 15 St-AuSt). Ebenso gilt dieser Grundsatz für die Besetzung der Landesregierung, die Regionalregierung (Art 50,2 und 36,3 St-AuSt) und anderer Organe. Dieser s.g. ethnische Proporz gilt als Herzstück des Minderheitenschutzes, mit dem die Entlassung der Südtiroler Beamten und Lehrer im Faschismus wieder gutgemacht und die Stellen gerecht verteilt werden sollten.⁸³

Die Reservierung der Stellen ausschließlich für die drei offiziellen Sprachgruppen könnte ein möglicher Stolperstein fürs St-AuSt darstellen. Lange Zeit beharrte Südtirol darauf, dass die Grundlage für die Zuteilung der Stellen und sozialer und kultureller Maßnahmen (gemäß Art 89 und 15 St-AuSt) die Sprachgruppenerklärung bei der Volkszählung sein müsse, bei der nur nach den drei offiziellen Sprachen gefragt wurde. Wer die Erklärung nicht abgab, wurde tatsächlich von allen Rechten ausgeschlossen. Die Begründung war, dass ja auch Angehörige anderer Sprachgruppen zugelassen wären, sie bräuchten sich nur zu einer der drei offiziellen Sprachgruppen bekennen. Lange konnte sich dieser Standpunkt aber nicht halten.

Einen erbitterten Kampf gegen diese Sprachgruppenerklärung und gegen den ethnischen Proporz führte Alexander Langer, damaliger Regionalrats- und Landtagsabgeordneter der „Neuen Linken/Nuova Sinistra“, und später Europaparlamentarier der Grünen-Verdi-Verc. Er verglich die Sprachgruppenerklärung mit ethnischen Käfigen und mit der fatalen Option des Jahres 1939, bei der die Südtiroler entweder auswandern oder auf ihre Rechte verzichten sollten.⁸⁴ Dem politischen Kampf folgte auch ein Urteil des Staatsrates (17. April – 7. Juni 1984, Nr. 439), das schließlich eine Neuregelung notwendig machte. Die neue Durchführungsbe-

82 Toggenburg, Fn. 25, 451.

83 O. Peterlini, *Der ethnische Proporz in Südtirol*, Athesia Bozen, 1980; Hilpold, Fn. 77, 328 ff.

84 Peterlini, Fn. 10, 143.

stimmung (GvD. 253/1991) und nachfolgende Änderungen versuchten vor allem mögliche Konflikte mit dem EU-Prinzip der Freizügigkeit zu vermeiden. Personen, die keiner der drei genannten Sprachgruppen angehören oder angehören wollen, können dies erklären. Es folgt dann eine weitere Frage, bei der sie sich einer der Sprachgruppen „zum Zwecke der Ausübung der Rechte und der rechtlich geschützten Interessen, die vom Gesetz mit der Zugehörigkeit zu einer der drei Sprachgruppen in Zusammenhang gebracht sind, sowie der Festsetzung der proporzmäßigen Stärke der Sprachgruppen“ „angliedern“ können. (Neuer Art 18, DPR 752/76).

Die entsprechende Neu-Regelung erfolgte zwar nicht direkt über Druck der EU, sondern innerstaatlich, sodass eine Kollision mit EU-Recht vermieden wurde.

Zusammenfassend kann man folgendes feststellen:

- Die Übertragung von Zuständigkeiten an die EU hat auch Landeskompetenzen eingeschränkt, die laut St-AuSt in die primäre Gesetzgebung-Kompetenz des Landes fallen, so in den angeführten Bereichen des Handwerks, des Fremdenverkehrs, des Auftragswesens, der öffentlichen Arbeiten und Dienste, im geförderten Wohnbau, der öffentlichen Fürsorge und Wohlfahrt und in der Raumordnung, um die Wichtigsten zu nennen.
- Auch Åland kann sich dem nicht ganz entziehen, allerdings steht dem Land eine Mitentscheidung bei internationalen Verträgen zu. Trotzdem wird ein Entzug von Zuständigkeiten beklagt.
- Die EU-Grundsätze der Freizügigkeit, des freien Wettbewerbs, der sozialen Grundrechte und der Nicht-Diskriminierung von EU-Bürgern aufgrund der Staatsbürgerschaft, haben Konflikte mit bestimmten Schutzregeln für die ethnischen Minderheiten in Südtirol aufgeworfen. Sie konnten allerdings bereinigt werden, ohne die Substanz derselben ins Wanken zu bringen. Die Aufregung darüber allerdings überstieg deren Bedeutung, zumal diese Rechte auch den Südtirolern in anderen EU-Ländern damit gesichert sind.
- In Åland sind diese Besonderheiten, so z.B. die Landesbürgerschaft, das Erwerbsgesetz und die Steuer, durch das Åland Protokoll, das in die EU-Verträge aufgenommen wurde, hingegen gedeckt. Für Südtirol gibt es kein solches Protokoll.

5. Die Kehrseite der Medaille – EU fördert Regionen

5.1. Die Fortschritte der Regionen in der europäischen Integration

Le Galès und Lequesne stellten schon vor Jahren (1998) fest, wie die Bedeutung der Region als politischer und wirtschaftlicher Entfaltungsraum mit der europäischen Einigung gewachsen ist. Die Europäische Kommission selbst hat die Entwicklung der Regionen gefördert, weil sie eine neue Verwaltungsebene gebraucht hat, um die Mitgliedsstaaten zu umgehen.⁸⁵ Die Regionen ihrerseits haben in Brüs-

⁸⁵ P. Le Galès/C. Lequesne (Hg), *Regions in Europe*, Routledge, London New York, 1998, vii.

sel eine „Goldgrube“ – so Le Galès und Lequesne – und einen Weg entdeckt, ihre Staaten ebenfalls zu umgehen und, zusätzlich zum staatlichen Kanal, ihre Interessen auch über den europäischen Weg zu vertreten. Die Regionen entfalten zunehmend eine eigene Außenpolitik und haben in Brüssel direkte Kontaktbüros eröffnet.⁸⁶ Le Galès und Lequesne nennen das das größte Paradox der Regionen in Europa. Während die Staaten Zuständigkeiten an Europa abgegeben haben, habe gleichzeitig auch eine Abgabe von Macht nach unten stattgefunden.⁸⁷ Die Regionen können an der europäischen Politik mitwirken, was ihnen hingegen in allen internationalen Organisationen, beispielsweise der WTO oder der UNO versperert bleibt. Aufgrund der Teilhabe verschiedener Akteure aus verschiedenen Ebenen an den Institutionen und den Entscheidungsprozessen der EU, kann man diese als *multilevel governance* bezeichnen.⁸⁸

Mario Caciagli analysiert weitere Gründe für das Wiedererwachen der Regionen und teilt die Regionalismen dementsprechend nach verschiedenen Kriterien ein, so beispielsweise nach wirtschaftlichen Gründen, ethno-linguistischen oder rein linguistischen Gründen, nach ihren Zielsetzungen und nach den eingesetzten Mitteln. Unter den Zielsetzungen kann die Spannbreite von der Dezentralisierung, der Autonomie, dem Föderalismus bis zur Sezession reichen. Wer allerdings die Selbstbestimmung (*autodeterminazione*) fordere, verlange für sich einen Nationalstaat, worin Caciagli die Abgrenzung zum Nationalismus zieht.⁸⁹ Michel Keating hingegen fasst auch diese Bewegungen unter dem Begriff „nationalistischer Regionalismus (*regionalismo nazionalista*)“ zusammen.⁹⁰

In Europa gibt es schon seit den 1960er Jahren ein Aufleben der regionalistischen Bewegungen. Eine Vielzahl an Parteien lassen sich als ethnoregionale Parteien einstufen.⁹¹ Dieses Aufleben hat in den 1970er Jahren in vielen Ländern zur Institutionalisierung der Regionen und zu Versuchen von Dezentralisierung geführt. Le Galès und Lequesne meinen allerdings (1998), dass diese Versprechungen bis dahin unerfüllt blieben und es sich mehr um symbolische Politik, als um eine ech-

86 Vgl. u.a. M. Caciagli, *Le Regioni d'Europa, Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2006; A. Alfieri, *La politica estera delle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 2004; A. Anzon, *Le regioni e l'Unione europea, L'esperienza italiana*, in: A. D'Atena (Hg): *L'Europa delle autonomie. Le regioni e l'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2003; L. Badiello, *Ruolo e funzione degli uffici regionali europei a Bruxelles*, in: *Le Istituzioni del Federalismo*, XXI, I, 2000, 89–119.

87 Le Galès/Lequesne, Fn. 85, vii.

88 M. Brunazzo, *Le regioni italiane e l'Unione Europea, Accessi istituzionali e di politica pubblica*, Carocci editore, Roma, 2005, 8. Er beschreibt im Besonderen die Beziehungen der italienischen Regionen zur EU.

89 Caciagli, Fn. 86, 165–167.

90 M. Keating, *State and Regional Nationalism. Territorial Politics and the European State*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1998.

91 Über die ethnoregionalen Parteien F. Tronconi, *I partiti etnoregionalisti, La politica dell'identità territoriale in Europa occidentale*, Il Mulino, Bologna, 2009; Caciagli, Fn. 86, 193–214; L. De Winter/H. Türsan (Hg), *Regionalist Parties in Western Europe*, Routledge, New York, 1998; F. Müller-Rommel, *Ethnoregionalist Parties in Western Europe*, in: De Winter/Türsan, *ibid*; H. Türsan, *Introduction*, in: De Winter/Türsan, *ibid*.

te Machtverteilung handle.⁹² Damit haben sie zT Recht. In Italien allerdings begann kurz darauf der Weg zur neuen Vf, die 2001 in Kraft trat, und eine Stärkung der Rolle der Regionen, wenn auch noch lange nicht einen föderalen Staat brachte.⁹³

Ein weiteres Paradox erkennen Le Galès und Lequesne in der wirtschaftlichen Rolle der Regionen, die – nach der Krise des Wohlfahrtsstaates nach Keynes und der Theorie von Massen-Konsum und -Produktion nach Henry Ford – die neue Hoffnung für wirtschaftliche Entwicklung darstellten.

Europa besitzt kein einheitliches Niveau von europäischen Regionen im rechtlichen, politischen oder verwaltungsmäßigen Sinn. Vielmehr gibt es verschiedene Formen von Regionen und regionaler Tätigkeit. Keating (1998) erkennt in der politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung einerseits eine Globalisierung, die er Ent-Territorialisierung nennt, andererseits eine Wiederbelebung der Aktivitäten auf regionaler Ebene, die er Re-Territorialisierung nennt. Neue Formen von Regionalismus und neue Regionen treten in Erscheinung.⁹⁴

Der Nationalstaat des 19. Jahrhunderts hat die Regionen verschmäht, weil er sie für ein Hindernis in der Bildung von nationaler Identität und dem Aufbau eines modernen Staates fand. Nach dem Zweiten Weltkrieg und besonders in den Sechziger Jahren wurden die Regionen hingegen als wertvolle Elemente für die Modernisierung des Staates anerkannt.⁹⁵

5.2. Die Staaten entdecken die Regionen: Top Down Regionalismus

Deutschland konnte dabei auf seine föderale Tradition zurückgreifen. In Frankreich, Italien und Großbritannien und anderen Staaten hingegen, wo diese Tradition fehlte, entdeckte der Staat die Regionen erst in den 1960er und 1970er Jahren aus Gründen der Funktionalität und der wirtschaftlichen Entwicklung. Während man wirtschaftspolitisch mit Erfolg dem makroökonomischen Ansatz von Keynes folgte, tauchten immer mehr regionale Unterschiede in der Entwicklung auf, die man deshalb regional angehen wollte. Die Regierungen versuchten in dieser Zeit, wirtschaftliche Modelle der regionalen Förderung anzuwenden. Diese wurden von Francois Perroux's "Growth pole theory" (Wachstums-Pol Theorie) ausgehend weiterentwickelt und verfeinert, so z.B. von Roberta Capello (2007).⁹⁶ Dazu gehörten die Schaffung von Wachstums-Polen, die Anreizpolitik zur Ansiedlung von Industrien und die Gründung von staatlichen Unternehmen.

Verschiedene Staaten, u.a. auch Großbritannien und Belgien, weniger Frankreich und Spanien, benützten den regionalen Rahmen auch um kulturellen und sprachlichen Minderheiten gewisse Rechte zuzusichern.⁹⁷

92 Le Galès/Lequesne, Fn. 85, viii.

93 Peterlini, Fn. 56, 26–31.

94 M. Keating, Is there a regional level of government in Europe?, in: Le Galès/Lequesne, Fn. 85, 12.

95 Peterlini, Fn. 10, 64–66.

96 R. Capello, Regional Economics, Routledge, London, 2007, 159–180.

97 Keating, Fn. 94, 12.

5.3. Der neue Regionalismus

Die Regionalisierung der 1960er- und 1970er-Jahre wurde von der Wirtschaftskrise gedämpft. Die Regionen, die 1972 in Frankreich errichtet wurden, mussten bis 1986 warten, bis sie gewählte Organe erhielten. Die Bemühungen um Devolution in Schottland und Wales scheiterten. In Italien wurden die Regionen – abgesehen von jenen mit Sonderstatut – Mitte der 1970er-Jahre errichtet, obwohl sie in der Vf seit 1948 vorgesehen waren. Aber kaum waren die Organe gewählt, höhnte der Staat mit verschiedenen Koordinierungsmaßnahmen deren Zuständigkeiten aus.⁹⁸

Ähnlich verlief es in Spanien, wo die sprachlich-nationalistischen Bewegungen Druck zum Föderalismus erzeugten, aber der Staat 1981 ein ähnliches Gesetz zur Harmonisierung erließ wie in Italien, um die Zentralgewalt wieder herzustellen („Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, LOAPA“). Einen neuen Aufbruch erlebte der Regionalismus in Europa in den 1980er und 1990er Jahren aufgrund des wirtschaftlichen Aufbaus und der Vf-Reformen, der Globalisierung und besonders durch die europäische Integration. Keating (1998) warnt aber davor, von einem Untergang der Staaten in Westeuropa zu sprechen. Die Staaten sind immer noch mit erheblichen Machtinstrumenten und Geldmitteln ausgestattet.⁹⁹ Natürlich dürfe man den Staat nicht mit dem mythischen, allmächtigen Staat der Vergangenheit vergleichen. Der neue Staat teilt seine Macht mit übernationalen, subnationalen und privaten Akteuren.¹⁰⁰

5.4. Der Beitrag der EU zur Regionalisierung

Die europäische Integration hat – wie wir gesehen haben – das Ihre dazu getan. Die Marktintegration riskiert wirtschaftliche Unterschiede auszuweiten und den Staat seiner Instrumente zu berauben, mit denen er Ungleichheiten begegnet, wie beispielsweise Tarifen und Subventionen. Die Europäische Union hat zwei widersprüchliche Effekte in der Beziehung Staat-Region bewirkt: Zum einen wurden die Regionen mancher Zuständigkeit entkleidet, weil EU-Politik als Außenpolitik erklärt wurde, auch wenn es sich um regionale Kompetenzen handelte.¹⁰¹ Zum anderen gab es eine Reaktion der Regionen, die eine Anhörung und einen immer stärkeren Miteinbezug forderten.

Die Regionalpolitik der EU begann 1970 mit einem zwischenstaatlichen Ausgleichsfonds, wuchs in den 1980er Jahren, besonders mit dem Strukturfonds, dem zweitgrößten Ausgabenposten der EU mit rund einem Viertel des gesamten Bud-

98 DPR 616/1977, G 400/1988. O. Peterlini, Ansatz zu einem neuen Steuerföderalismus in Italien, Beitrag zum Seminar Finanzföderalismus, Eurac, Bozen 7. Juni 2007, 14–15; Peterlini, Fn. 56, 150–155.

99 Keating, Fn. 94, 16.

100 M. Keating, *Nations against the State, The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, Macmillan, London, 1995; Keating, Fn. 92, 16.

101 M. Keating/B. Jones, *Regions in the European Community*, Oxford University Press, New York, 1985.

gets. Die EU-Kommission bestand auch darauf, dass die Mittel direkt den Regionen zufließen. Deshalb wurde ein partnerschaftliches System zwischen Regionen, Staat und Kommission aufgebaut, das eine direkte Verbindung zwischen den Regionen und der Kommission ermöglichte. Die Regionen gewannen damit an Bedeutung. Manche Staaten haben sogar regionale Strukturen aufgebaut, um sich den Regeln des Strukturfonds anzupassen.¹⁰²

5.4.1. Die Autonomie der Regionen

Die Errichtung der Regionen wird begleitet von mehr oder minder breitem Raum an Autonomie. Früher wurde regionale Autonomie als bilaterale Angelegenheit zwischen Staat und Region betrachtet. Die Beziehungen sind jetzt vielfältiger. Die EU hat aufgrund ihrer Politik ein Dreiecksverhältnis aufgebaut. Die Regionen versuchen ihrerseits die Politik der EU zu beeinflussen, sei es durch die eigenen Organe, als durch interregionale Lobbys und Partnerschaften bei der EU-Kommission.¹⁰³

Ein zweiter Druck kommt von der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Regionen schließen Abkommen mit anderen Regionen aus vielfältigen Gründen ab. Ein wichtiger Grund ist die wirtschaftliche Zusammenarbeit, beispielsweise für Investitionen, Technologie-Transfer, Export ua. Es gibt aber auch kulturelle Gründe, beispielsweise zwecks Anerkennung und Gebrauch von Minderheiten-Sprachen. Ebenso bestimmen politische Gründe die Zusammenarbeit, beispielsweise um die eigene Identität über Außenbeziehungen zu stärken, oder um die historische Einheit wiederzubeleben, wie es im Falle der Europaregion Tirol der Fall ist.

Der dritte Grund für die Entwicklung der Regionen liegt am Markt. In einer offenen Wirtschaft hängen Regionen vom Weltmarkt ab, sei es was Investitionen, Absatz und Ressourcen betrifft.

Unterschiedlich sind auch der Wille und die Bemühungen, eine autonome regionale Macht aufzubauen. Die armen Regionen bevorzugen oft eine Zentralisierung, um sich den Zugang zur Zentralregierung zu sichern. In Italien kommt beispielsweise dazu, dass sie von den Sonderfinanzierungen des Staates abhängig sind. Deshalb wehrten sie sich auch so lange gegen den Steuerföderalismus, bis nicht starke Ausgleichsfonds beschlossen wurden. Aber auch reiche Regionen bevorzugten in der Vergangenheit ein zentralistisches System, wenn sie den Staat beherrschten. Jene reichen Regionen hingegen, die keine bevorzugte Schiene zur Regierung hatten, wie früher das Veneto oder die Lombardei, kämpften um den Ausbau ihrer Autonomie. Unter dem Druck der Lega und der wirtschaftlichen Notwendigkeit,

102 Keating, Fn. 92, 17–18. Über die Erfolge und die Wirksamkeit der Regionalpolitik und der europäischen Förderprogramme Vgl. J. Bukowski/S. Piattoni/M. Smyrl, (Hg), *Between Europeanization and Local Societies, The Space for Territorial Governance*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham Boulder, New York Oxford, 2003; darin besonders Smith, Piattoni, Smyrl; Peterlini, Fn. 10, 68–69.

103 DPR 616/1977, G 400/1988. O. Peterlini, *Ansatz zu einem neuen Steuerföderalismus in Italien*, Beitrag zum Seminar Finanzföderalismus, Eurac, Bozen 7. Juni 2007, 14–15; Peterlini, Fn. 56, 150–155.

tun dies inzwischen die erstarkten Regional-Präsidenten heute ebenso, auch wenn sie inzwischen mehrmals zur Regierungsmehrheit gehörten.¹⁰⁴

5.4.2. *Der Europäische Ausschuss der Regionen*

In Brüssel sind die Regionen im Europäischen Ausschuss der Regionen (AdR) vertreten, der aber nur beratende Funktionen hat, aber immerhin einen institutionellen Charakter einnimmt und zu regionalen Angelegenheiten gehört wird.¹⁰⁵ Er setzt sich aus lokal und regional gewählten Vertretern aller Mitgliedsländer zusammen. Diese können über den Ausschuss Stellungnahmen zu EU-Rechtsvorschriften abgeben, die sich direkt auf ihre Regionen auswirken. Die Kommission, der Rat und das Europäische Parlament müssen den Ausschuss anhören, wenn sie Rechtsvorschriften in Bereichen formulieren, die lokale und regionale Gebietskörperschaften betreffen, zum Beispiel Gesundheit, Bildung, Beschäftigung, Sozialpolitik, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, Verkehr, Energie und Klimawandel.¹⁰⁶

6. Neue Chancen und Perspektiven für Südtirol

Den Problemen der Anpassung der Autonomienormen an die EU-Prinzipien, stehen die Vorteile gegenüber, die sich durch die europäische Integration ergeben, besonders seit 1995, als Österreich Mitglied der EU geworden ist. Obwohl die Außenpolitik verfassungsrechtlich in allen EU-Staaten der ausschließlichen Zuständigkeit der Staaten vorbehalten ist, entfalten die italienischen Regionen, seit der Vf-Reform von 2001 zunehmend eine eigene Außenpolitik und haben in Brüssel direkte Kontaktbüros eröffnet.¹⁰⁷ Mit der Stärkung der Regionen ist eine wach-

104 O. Peterlini, Steuerföderalismus in Italien, Spannungsfeld zwischen Verfassungszielen und Sparmaßnahmen, zwischen Nord und Süd, Prokopp & Hechensteiner, St. Pauls Bozen, 2012, 13–41.

105 Kritisch dazu Isensee, Fn. 60, 20 ff.

106 Europäische Union, Europäischer Ausschuss der Regionen (AdR).

107 Vgl. u.a. D. Giroto, *Potere estero delle Regioni e cooperazione transfrontaliera dopo la riforma del Titolo V*, Udine, 2006, Testo aggiornato di un intervento al convegno „Comunicazione concorrente tra Stato e Regioni“, Gorizia il 19–20 novembre 2004, https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_1_2007/giroto.pdf; M. Caciagli, *Le Regioni d'Europa, Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2006; P. Modica de Mohac, *Il potere estero delle Regioni*, Assemblea Regionale Siciliana, ohne Datum ca. 2005, <http://www.ars.sicilia.it/sites/default/files/downloads/2018-10/Documento%282%29.pdf>; P. Modica de Mohac, *Il potere delle Regioni e delle Province autonome di concludere accordi internazionali*, (Note in margine della sentenza alla Corte costituzionale n. 238/2004, Assemblea Regionale Siciliana, Palermo, 23/24 Settembre 2004, http://www.ars.sicilia.it/sites/default/files/downloads/2018-10/Documento%20%284%29_1.pdf; Brunazzo, Fn. 88; Alfieri, Fn. 86.

A. Anzon, *Le regioni e l'Unione europea. L'esperienza italiana*, in: A. D'Atena (Hg): *L'Europa delle autonomie. Le regioni e l'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2003.

sende Demokratisierung zu erkennen, die Europa dringend braucht, um sich bürgernäher zu gestalten und damit die eigene Akzeptanz zu fördern. Die Autonomien konnten direkt davon profitieren.

6.1. Zusammenwachsen der Landesteile im vereinten Europa

Von zwei Parteien im Südtiroler Landtag abgesehen, der Süd-Tiroler Freiheit und der Freiheitlichen, die je zwei Abgeordnete von 35 stellen (zusammen 12,2% der Stimmen),¹⁰⁸ setzen die meisten anderen Parteien, besonders aber die größte, die Südtiroler Volkspartei (SVP, 41,9%), statt auf Lostrennung vom Staate auf interne Autonomie. Der Südtiroler Landtag insgesamt strebt eine Stärkung und ein Zusammenwirken der Regionen und das Zusammenwachsen Europas an, um die Grenzen auf friedlichem Wege zu überwinden.¹⁰⁹ Zusammen mit dem Landtag des Trentino und dem (österreichischen) Tiroler Landtag, die sich regelmäßig in einem s.g. Dreierlandtag treffen, verfolgt er die Bildung einer „Europaregion“, in der die seit dem Ersten Weltkrieg auf Österreich und Italien aufgeteilten Landesteile zusammenwachsen können.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit fand zunächst spontan und informell statt.¹¹⁰ Sie ist von Anfang an auf europäischer Ebene gefördert worden, zunächst im Rahmen des Europarates. Völkerrechtlich verankert wurde sie erstmals im Jahre 1980, mit dem Madrider Abkommen.

6.2. Erste völkerrechtliche Basis für Zusammenarbeit: Das Madrider Abkommen

Das erste wichtige Projekt zur Zusammenarbeit von Regionen über die Grenzen hinweg, wurde im Rahmen des Europarates mit dem „Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und Behörden“ am 21.5.1980 in Madrid unterzeichnet.¹¹¹ Mit

F. Palermo, Titolo V e potere estero delle Regioni, I vestiti nuovi dell'imperatore, in: *Le Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, IV Parte, n. 5, 2002.

L. Badiello, L. Ruolo e funzione degli uffici regionali europei a Bruxelles, in: *Le Istituzioni del Federalismo*, XXI, I, 2000, 89–119.

108 Südtiroler Landtag, Ergebnisse der Landtagswahlen 2018, <http://www.landtag-bz.org/de/wahlen/ergebnisse-landtagswahlen.asp>.

109 Le Galès./Lequesne, Fn. 85, viii; B. Luverà, *Oltre il confine. Regionalismo europeo e nuovi nazionalismi in Trentino Alto Adige*, Il Mulino, Bologna, 1996.

110 A. Engl/J. Woelk, *Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ): Vorgesichte und Entwicklung des neuen unionsrechtlichen Instruments*, in P. Bußjäger/A. Gamber/E. Happacher/J. Woelk (Hg): *Der europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ)*, Institut für Föderalismus, Band 113, Braumüller, Wien, 2011, 1.

111 Council of Europe, *Sammlung Europäischer Verträge*, Nr. 106: *Europäisches Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften*, <https://rm.coe.int/1680078b1d>, Nr. 106.

dem Art 1 des Abkommens verpflichtet sich jede Vertragspartei, „die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich und den Gebietskörperschaften im Zuständigkeitsbereich anderer Vertragsparteien zu erleichtern und zu fördern. Sie bemüht sich, den Abschluss der dazu erforderlich werdenden Vereinbarungen unter Beachtung der jeweiligen Vf-rechtlichen Bestimmungen der einzelnen Vertragsparteien zu fördern.“ (Art 1 Madrider Rahmenabkommen)

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit erfolgt im Rahmen der Zuständigkeiten der Gebietskörperschaften, wie sie im innerstaatlichen Recht festgelegt sind, dabei werden das Ausmaß und die Art dieser Zuständigkeiten durch das Übereinkommen nicht berührt (Art 2). Die Vertragsparteien verpflichteten sich, die Vorhaben von Gebietskörperschaften, welche die Grundrisse des Europarats für Vereinbarungen zwischen Gebietskörperschaften berücksichtigen, zu fördern (Art 3).

Das Madrider Abkommen wurde in der Folge durch Zusatzprotokolle ergänzt, im Jahre 1995, 1998 und 2009. Letzteres sah sogar Verbünde für Euroregionale Zusammenarbeit (VEZ) vor. Italien hat allerdings alle drei nicht ratifiziert. Die meisten Staaten waren nicht bereit, auf völkerrechtlicher Ebene Instrumente zu schaffen, die ihre Souveränität im Bereich der Außenpolitik einschränken könnten.¹¹²

Auf der Grundlage des Madrider Abkommens haben Italien und Österreich ein „Rahmenabkommen [...] über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften“ geschlossen.¹¹³ Es trat mit 1.8.1995 in Kraft. Das Abkommen betrifft, gemäß Artikel 2, in Italien die Regionen Friaul-Julisch-Venetien, Trentino-Südtirol und Veneto, die autonomen Provinzen Trient und Bozen sowie die Provinzen und Gemeinden, Berggemeinschaften, Gemeinde- und Provinzverbände, auch wenn sie nur zum Teil innerhalb eines Streifens von 25 km von der Staatsgrenze liegen; in Österreich gilt es für die Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände.¹¹⁴

6.3. Die gemeinsamen Landtagssitzungen Tirol Südtirol Trentino

Zwischen Südtirol und dem Bundesland Tirol bahnte sich schon vorher die Zusammenarbeit im Rahmen von gemeinsamen Landtagssitzungen, teilweise im Zweier-Landtag, und in erweiterter Form im Dreier- und Vierer-Landtag (mit Trentino und Vorarlberg) an.¹¹⁵

112 Rosini/Peterlini, Fn. 59, Teil 3, 6–19. *Italien hat mit Gesetz vom 8.3.1995, Nr. 76, dieses Abkommen ratifiziert und am 18. März 1995 im Gesetzesanzeiger der Republik veröffentlicht. Österreich hat das Rahmenabkommen im Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich vom 30.6.1995 veröffentlicht. Die Mitteilungen gemäß Art 7 Abs 3 wurden am 8.5.1995 abgegeben.*

113 Bundeskanzleramt, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften (Italien), Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften.

114 Peterlini, Fn. 53, 218, 239.

115 Amt der Tiroler Landesregierung: Chronologie der Europaregion.

Das historische Tirol umfasste nämlich auch den italienischen Teil des heutigen Trentino. Erstmals trat der Vierer-Landtag am 21.5.1991 in Meran zusammen. Er verabschiedete eine Resolution über eine verstärkte grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den vier Ländern Tirol, Vorarlberg, Südtirol und Trentino.

Zwei Jahre später, am 2.6.1993 trat der Vierer-Landtag zum zweiten Mal zusammen, diesmal in Innsbruck. In einem Beschluss wurden die Landesregierungen aufgefordert, „auf die konkrete Vf- und kompetenzrechtliche Lage der Länder Südtirol, Tirol und Trentino zugeschnittene sowie die zwischen Österreich und Italien bestehenden völkerrechtlichen Verträge, insbesondere den Pariser Vertrag und die Madrider Konvention berücksichtigende Modellvereinbarungen zur Schaffung einer europäischen Region auszuarbeiten und Möglichkeiten zur Mitwirkung Vorarlbergs vorzusehen.“¹¹⁶

Weiters sollten die Landesregierungen Grundsätze für eine künftige Koordinierung und Harmonisierung der Gesetzgebung dieser Länder unter Mitwirkung der Landtage erstellen, und drittens ein Modellstatut über die Installierung eines gemeinsamen koordinierenden Organes mit dem Ziele einer größeren und wirksameren Integration auf allen Ebenen in diesen Ländern ausarbeiten. Am 31.5.1996 fand die dritte gemeinsame Sitzung der drei Landtage in Riva del Garda statt, bei der eine Reihe von Beschlüssen zu Sachthemen (Verkehr, Umwelt, Alpenregion etc) gefasst wurden. Vorarlberg hatte sich auf einen Beobachterstatus zurückgezogen.

Am 20.10.1994 kamen in Bozen, erstmals wieder nach 75 Jahren, die Landesregierungen von Nord- und Südtirol zu einer gemeinsamen Sitzung zusammen und legten ein Bekenntnis zur geplanten Europa-Region Tirol ab, dem sich eine Woche später, bei einer gemeinsamen Sitzung der Trentiner und der Südtiroler Landesregierung, auch der Trentiner Landeshauptmann Carlo Andreotti anschloss.¹¹⁷

Das wurde schließlich in der 4. gemeinsamen Sitzung des Dreier-Landtages in Meran, am 19.5.1998 vollzogen.¹¹⁸ Der Südtiroler Landtag, der Tiroler Landtag und der Landtag der Autonomen Provinz Trient beschlossen eine „Vereinbarung über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen einer Europaregion zwischen der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol, der Autonomen Provinz Trient und dem Land Tirol“, womit eine organische Zusammenarbeit begann.¹¹⁹ Inzwischen fand eine Vielfalt von weiteren Treffen und Initiativen statt. Im Jahr 2021 beging der Dreier-Landtag sein 30-jähriges Bestehen.

116 Südtiroler, Tiroler, Trentiner Landtag, Gemeinsame Sitzung, Vorspann zum Beschluss vom 19. Mai 1998, in dem die vorherigen Etappen in Erinnerung gerufen werden.

117 Autonome Provinz Bozen-Südtirol: Südtiroler Handbuch, 2017, 44–45.

118 Südtiroler, Tiroler, Trentiner Landtag, Beschluss vom 19.5.1998.

119 Südtiroler Landtag: Vereinbarung über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen einer Europaregion zwischen der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol, der Autonomen Provinz Trient und dem Land Tirol. Für erste Überlegungen zur Gründung einer Europaregion vgl. P. Hilpold, Die rechtliche Grundlegung der Europaregion Tirol, in: S. Mumelter/A. Zingerle (Hg.), Europaregion Tirol – Gestaltung unseres Lebensraumes im Europa von morgen, 1994, 20–37.

6.4. Das Schengener Abkommen, die Grenzöffnung und die Vertretung in Brüssel

Eine sichtbare Grenzüberwindung brachte das Schengener Abkommen (ab 1985). Die stationären Grenzkontrollen an den Binnengrenzen der teilnehmenden Staaten wurden aufgehoben. Bald nach dem Beitritt Österreichs zur EG (1995) und zum Schengener Abkommen (1997) wurde, am 1.4.1998, auch die Grenze zwischen Italien und Österreich am Brenner geöffnet.

Schon 1995 hatten die drei Länder Tirol, Südtirol und Trentino ein gemeinsames Verbindungsbüro zur Europäischen Union in Brüssel eröffnet.¹²⁰ Zunächst fußte das gemeinsame Verbindungsbüro auf einem Kooperationsvertrag des Landes Südtirol mit den Handelskammern von Bozen und Trient sowie mit dem Verbindungsbüro des Landes Tirol, zur Schaffung eines gemeinsamen „Wirtschaftsfensters“ in Brüssel. In der Anfangsphase betraf die Tätigkeit des gemeinsamen Büros die Umsetzung der Beschlüsse der drei Landesregierungen und des Dreier-Landtages.¹²¹

Im Jahre 1996 erhielten die italienischen Regionen und Autonomen Provinzen die rechtliche Möglichkeit, bei den Institutionen der EU eigene oder gemeinsame Verbindungsbüros einzurichten (Gesetz Nr. 52 vom 6. Februar 1996, Art 58).

Seit 1995 fungiert das Außenamt Brüssel für die Südtiroler Seite als Teil der Landesabteilung Europa-Angelegenheiten. Das Tiroler Büro in Brüssel ist organisatorisch in die Abteilung Südtirol, Europaregion und Außenbeziehungen der Tiroler Landesregierung eingegliedert. Das Büro der Autonomen Provinz Trient ist Teil des Ressorts für institutionelle Angelegenheiten und Beziehungen.

Obwohl es von den Regierungen in Rom und Wien anfangs teils starke Vorbehalte gab, konnte sich das Büro der Europaregion behaupten und sich zu einem aktiven und effizienten Regionalbüro in Brüssel entwickeln. Nach zehnjähriger Unterbringung der Vertretung in gemieteten Büros, entschlossen sich die drei Partner im Jahre 2004 zum Kauf eines repräsentativen Hauses in unmittelbarer Nähe der wichtigen EU-Institutionen, Parlament, Kommission, Rat und Ausschuss der Regionen, gleich hinter dem Europa-Parlament in der Rue de Pascale. Am 21. September 2005 wurde das gemeinsame Büro der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino offiziell seiner Bestimmung übergeben.¹²²

120 Amt der Tiroler Landesregierung: Chronologie der Europaregion, <https://www.tirol.gv.at/tirol-europa/abteilung-suedtirol-europaregion-und-aussenbeziehungen/europa-region-tirol-suedtirol-trentino/chronologie-zur-europaregion/>.

121 A. Greiter, Der EVTZ in der Praxis: Das Beispiel des EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino oder „Wer etwas will, findet einen Weg, wer etwas nicht will, findet Gründe“, in Bußjäger et al., Fn. 110, 85.

122 Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, Generalsekretariat des EVTZ: Tirol Büro Brüssel, <http://www.europaregion.info/de/tirol-buero-bruessel.asp>.

6.5. Alle italienischen Regionen in Brüssel vertreten

Die Region Emilia Romagna eröffnete 1994 als erste ein Büro in Brüssel, Kampanien als letzte im Jahr 2002. Das Phänomen der regionalen Vertretungen lässt sich auf den mehrstufigen Governance-Ansatz zurückführen. Es geht dabei nicht nur um eine Machtübertragung von Staaten an die europäischen Institutionen, sondern um eine neue Politikgestaltung, die sich durch Aufteilung der Befugnisse zwischen verschiedenen Regierungsebenen (supranational, national und subnational) auszeichnet.¹²³

Die meisten Verbindungsbüros in Brüssel wurden nach der Reform des Titels V der Vf im Jahre 2001 erreicht, welche die Rolle der Regionen Vf-mäßig verankerte. Auf EG Ebene wurde die Rolle der Regionen bereits im Vertrag von Maastricht (1992) mit der Schaffung des Ausschusses der Regionen vorgesehen und dann mit dem Vertrag von Lissabon (2007, in Kraft 2009) weiter ausgebaut.

Heute hat jede der zwanzig italienischen Regionen, einschließlich der beiden Autonomen Provinzen, ihren eigenen Sitz in Brüssel, ebenso wie die überwiegende Mehrheit der rund 240 anderen europäischen Regionen.¹²⁴ Die Besonderheit des Verbindungsbüros der Euregio Tirol-Südtirol-Trentino stellt zusätzlich die gemeinsame grenzüberschreitende Zusammenarbeit dar. Auch das Büro von Åland in Brüssel erfüllt seine besondere Rolle als direkte Verbindung zwischen der Region und der EU. „Die Zentralregierung wurde durch eine Reihe von außerstaatlichen Einflusskanälen umgangen“ (Blomberg, 2020). Bloomberg führt u.a. Lobbyarbeit und Einflussnahme im Europäischen Parlament an, Weiterleitung der Positionen der åländischen Regierung an relevante politische Akteure und EU-Institutionen, Organisation von Seminaren oder Konferenzen oder Teilnahme als Redner daran, Herstellung direkter (sowohl formeller als auch informeller) Kontakte und Dialog mit Beamten der Kommission, und andere Maßnahmen.¹²⁵

6.6. Erste Bemühungen der EU für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Das Madrider Abkommen erzielte nicht das erwartete Ergebnis, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf eine feste institutionelle Grundlage zu stellen. Im Gegensatz zur Verpflichtung der Vertragsstaaten, die grenzüberschreitende

123 M. Marzano, Dal lobbying al networking: le Regioni italiane a Bruxelles. I casi di Lombardia, Lazio e Campania, Libera Università Internazionale Luiss Guido Carli, Dipartimento di Scienze Politiche, Corso di laurea in Relazioni Internazionali, Relatore Prof. Pier Luigi Petrillo, Correlatore Prof. Marco Di Folco, Roma, 2011.

124 M. Crosato, Uffici di rappresentanza delle Regioni italiane a Bruxelles, 5. Juni 2017, in Eurogiornalisti. Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/regions/>.

125 G. Blomberg, The Åland Office in Brussels, An analysis of its channels of influence, Master thesis, Department of Political Science, Centre for European Studies (CES), University of Gothenburg, 2020, https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/66682/1/gupea_2077_66682_1.pdf.

Zusammenarbeit zwischen den lokalen Gemeinschaften und territorialen Behörden ihrer jeweiligen Zugehörigkeit zu erleichtern und zu fördern, enthält es scharfe Beschränkungen, die darauf abzielten, die Kontrolle der Staaten über die Ausübung auswärtiger Gewalt und über die lokalen Behörden zu bewahren.

Aber auch der Einfluss des EU-Rechtes auf die grenzübergreifende Zusammenarbeit bot bis 2006 keine spezifischen Instrumente. Die EU wirkte allerdings indirekt durch verschiedene Maßnahmen darauf hin:

- Bewertung des grenzübergreifenden Charakters von Projekten als Kriterium für die Zuweisung von Finanzmitteln und wirtschaftlichen Anreizen im EU-Haushalt;
- Einrichtung von Institutionen oder Gesellschaftsformen, die unter das EU-Recht fallen, auch wenn sie nicht auf die Durchführung von Kooperationsprogrammen abzielen;¹²⁶ Europäische Wirtschaftliche Interessenvereinigung (EWIV);¹²⁷
- Schaffung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung EFRE, der durch Beseitigung von Ungleichheiten zwischen den verschiedenen Regionen den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der EU stärken soll (Verordnung 724/75);¹²⁸
- Einführung eines eigenen Titels V, „Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt“, in den Einheitlichen Europäischen Akten von 1986, Art 130a: „Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, den Abstand zwischen den verschiedenen Regionen und den Rückstand der am wenigsten begünstigten Gebiete zu verringern,“¹²⁹ sowie Schaffung des Interreg-Programms;
- die Zielsetzung im Maastricht-Vertrag 1992: „Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern,“¹³⁰
- und ein neues Protokoll im Anhang: „Über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt“, in dem anerkannt wird, „dass die Förderung des sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts für die umfassende Entwicklung und den dauerhaften Erfolg der Gemeinschaft wesentlich ist“.^{131 132}

126 EUR-Lex, Verordnung (EWG) Nr. 2137/85 des Rates vom 25. Juli 1985 über die Schaffung einer Europäischen wirtschaftlichen Interessenvereinigung (EWIV), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:31985R2137>.

127 Europäische Wirtschaftlichen Interessenvereinigung (EWIV).

128 Europäische Kommission: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung.

129 Einheitliche Europäische Akte, Amtsblatt der EG Nr. 169/1, vom 29.6.1987.

130 Maastricht-Vertrag (1992), Titel XIV, Art 130a.

131 Maastricht-Vertrag (1992), Protokoll über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, 202.

132 Rosini/Peterlini, Fn. 59 Teil 3, 20–27.

6.7. Der Durchbruch: Europäischer Verbund für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)

Den entscheidenden Durchbruch für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit brachte die EG-Verordnung Nr. 1082/2006 des EP und des Rates vom 5.7.2006 über den Europäischen Verbund für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ).¹³³

In den Prämissen begründet der EG-Gesetzgeber die Notwendigkeit dieser Maßnahme mit der Unzulänglichkeit der bis dahin eingesetzten Instrumente. „Zur Überwindung der Hindernisse für die territoriale Zusammenarbeit bedarf es eines Instruments der Zusammenarbeit auf gemeinschaftlicher Ebene, um im Gebiet der Gemeinschaft Kooperationsverbünde mit eigener Rechtspersönlichkeit unter der Bezeichnung „Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit“ (EVTZ) zu gründen. Die Bildung eines EVTZ sollte fakultativ sein.“ (Prämissen, Pkt 8). Er sollte der Umsetzung der EU-Programme und der territorialen Zusammenarbeit dienen, auch um durch die Gemeinschaft kofinanzierte Programme oder Projekte für territoriale Zusammenarbeit, insbesondere des Strukturfonds durchzuführen. Auch sollten Programme ermöglicht werden, die allein auf die Initiative der Mitgliedstaaten und ihrer regionalen und lokalen Behörden zurückgehen, mit oder ohne finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft.“ (Prämissen, Pkt 11)

6.8. Die Besonderheiten und Vorteile der EVTZ-Verordnung

Als Verordnung konnte die Maßnahme, ohne Umsetzung seitens der Mitgliedsstaaten, direkt im ganzen EG-Raum in Kraft treten. Sie bedarf keiner internen Gesetze, um umgesetzt oder in Anspruch genommen zu werden. Es sind auch keine völkerrechtlicher Verträge zwischen den beteiligten Staaten erforderlich, um solche EVTZ zu errichten. Die Verordnung hat damit einen Regulierungsrahmen eingeführt, den die interessierten Subjekte und potentiellen Mitglieder direkt für die Einrichtung eines Kooperationsorgans nutzen können. Zum Unterschied des völkerrechtlichen Abkommens von Madrid hat die Verordnung die Entscheidungsfreiheit der interessierten Regionen gegenüber dem Zentralstaat wesentlich gestärkt: Die Möglichkeiten der Einschränkungen seitens der Staaten wurden erheblich reduziert.

Die EVTZ-Verordnung trägt aber doch unverkennbare Merkmale eines Kompromisses, beklagt Andreas Greiter. Obwohl als Verordnung erlassen, bedarf ein Teil ihrer Bestimmungen doch der innerstaatlichen Umsetzung. Besonders das Genehmigungs-Verfahren verleiht den Zentralstaaten eine starke Position. Für Österreich als föderalen Staat wurde allerdings diese Einschränkung durch die „Zauberformel“ der EG-Verordnung gemildert, wonach „der Vf-mäßigen Struktur des betreffenden Staates Rechnung zu tragen“ ist (Art 2 Abs 2).¹³⁴ Das bedeutet für die Regionen in einem nicht föderalen Staat wie Italien eine Einschränkung, für die autonomen Provinzen in der Sonderregion Trentino Südtirol hingegen eine re-

¹³³ EUR-Lex, Verordnung (EG), Nr. 1082/2006.

¹³⁴ Greiter, Fn. 121, 84.

lative Stärkung. Allerdings kann der Mitgliedsstaat die Genehmigung nur verweigern, wenn die Teilnahme seines Erachtens im Widerspruch zur EG-Verordnung oder seinen innerstaatlichen Rechtsvorschriften steht, einschließlich der Befugnisse und Aufgaben des potenziellen Mitglieds, oder aus Gründen des öffentlichen Interesses oder der öffentlichen Ordnung (Art 4).¹³⁵

Der EVTZ hat seine Rechtsgrundlage im Unionsrecht. Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten sind nur insoweit anwendbar, als die EVTZ-Verordnung das zulässt.¹³⁶ Im Falle einer Kollision mit nationalem Recht gilt die EU-Norm. In Italien müssen die Gerichtsbarkeit und die öffentliche Verwaltung die staatliche Norm außer Anwendung setzen („disapplicare“), auch wenn sie deshalb nicht von der Rechtsordnung eliminiert wird (dieses Recht steht nur dem VfGH zu, Art 134 Vf). Dasselbe Prinzip der direkten Anwendung gilt natürlich auch in Österreich.¹³⁷

6.9. Die Europaregion im Rahmen des EVTZ

Am 29.10.2009 fand die neunte gemeinsame Sitzung der Landtage von Tirol, Südtirol und Trentino („Dreier Landtag“) in Mezzocorona statt. Dabei fassten die Landtage in gemeinsamer Sitzung den Beschluss zur Gründung des EVTZ „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“. Am 28.4.2011 genehmigte der Ministerrat der Republik Italien die Teilnahme der autonomen Provinzen Bozen-Südtirol und Trient am gemeinsamen EVTZ mit dem Bundesland Tirol. Am 14. Juni 2011 unterzeichnen die Landeshauptleute der drei Länder auf Castel Thun im Trentino die Gründungsurkunde.

Am 1.1.2012 startet der EVTZ „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“ sein erstes Arbeitsjahr mit insgesamt 19 Projekten. Die Initiativen sind inzwischen sehr vielfältig und erstrecken sich von der Zusammenarbeit im Forschungsbereich, über wirtschaftliche und soziale Bereiche bis hin zu Jugend- und Sportaktivitäten.

An den Bemühungen der EU, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu fördern, zeigt sich die Bedeutung der europäischen Integration gerade für Minderheiten. Mit der EG-Verordnung zur Gründung von EVTZ hat sie eine bahnbrechende Möglichkeit auch für Südtirol geschaffen, die das Zusammenwachsen der ehemaligen Landesteile Tirols konkret ermöglicht.

7. Schlussfolgerungen

Durch die Schutzklausel für Åland in den EU-Verträgen wurden viele Spannungen zwischen EU-Recht und der Sonderautonomie Ålands von vornherein entschärft. Aber Kompetenzen hat auch Åland eingebüßt. Südtirol hingegen steht

135 Rosini/Peterlini, Fn. 59, Teil 3, 33–34.

136 W. Obwexer, Der EVTZ als neues unionsrechtliches Instrument territorialer Zusammenarbeit, in Bußjäger, et al. Fn. 110, 48.

137 W. Obwexer, Der Vertrag von Lissabon und die Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts, Auswirkungen grundlegender Neuerungen im Unionsrecht auf den Verwaltungsgerichtshof, ÖJZ 2010/110, 1043–1044.

voll im Spannungsfeld, an dem Vor- und Nachteile der Integration gemessen werden können. Zweifelsohne hat die Übertragung von Zuständigkeiten an die EU auch Zuständigkeiten der Regionen und autonomen Provinzen getroffen. Diesbezüglich darf man allerdings nicht vergessen, dass diese Übertragung von den Völkern Europas und den Staaten gewollt war, um gemeinsame Anliegen effizienter, kostensparender und gemeinsam zu verwalten und am gemeinsamen Haus Europas zu bauen.

Empfindsam wäre allerdings, wenn damit Schutzbestimmungen für ethnische Minderheiten verloren gingen. Aber diesbezüglich hat sich gezeigt, dass Lösungen gefunden werden konnten, die den Grundsätzen der EU entsprechen und die Substanz des Minderheitenschutzes nicht gemindert haben. Auch muss in Erinnerung gerufen werden, dass die Grundsätze der Nicht-Diskriminierung, der Freizügigkeit und der Menschenrechte auch den Südtirolern und Åländern zugutekommen, wenn sie sich in einem anderen EU-Land befinden. Was also im eigenen Lande als Einsturz von Autonomiefeilern befürchtet worden war, ist nicht nur nicht eingetroffen, sondern stellt auch für Südtiroler eine Garantie in allen europäischen Staaten dar. Alle EU-Bürger und damit auch die Südtiroler und Åländer genießen Bewegungs- Niederlassungs- Studium- und Arbeitsfreiheit in allen EU-Staaten.

Das Zusammenwachsen Europas hat realistische Chancen zur Überwindung der Grenzen und damit für die Minderheiten eine Möglichkeit eröffnet, enger mit dem Mutterland zusammen zu wachsen. Zu Recht besorgen derzeit eventuelle Rückschritte, wenn Staaten anfangen, aus Angst vor Einwanderung Grenzen zu schließen. Das Ausscheiden Großbritanniens aus der EU, könnte eine gefährliche Trendwende darstellen.

Die EU hat nach zwei katastrophalen Weltkriegen ein Friedensprojekt geschaffen, das den Menschen über siebzig Jahre Frieden geschenkt hat, eine Friedenszeit, die es in Europa in der ganzen Geschichte nie gegen hat. Sie hat einen gemeinsamen Markt und einen Rahmen geschaffen, innerhalb derer sich Menschen, Waren, Dienste und Kapital frei bewegen können. Die Wirtschaft konnte aufblühen und allgemeinen Wohlstand schaffen, wenn gleich die regionalen Unterschiede nicht zu verkennen sind.

Europäische Staaten, die bis in die 1970er Jahre unter Militärdiktaturen standen, wie Griechenland, Portugal und Spanien, konnten sich in stabile Demokratien umwandeln, ebenso frühere Satellitenstaaten der Sowjetunion. Das schwere Erbe des Zweiten Weltkrieges, der Eiserner Vorhang mitten durch Deutschland brach zusammen.¹³⁸

Seit den Römischen Verträgen von 1957 schlossen sich immer mehr Nationalstaaten freiwillig, zu mehr als einem Staatenbund,¹³⁹ zu einer politischen Einheit

138 O. Peterlini (Wie) Kann die Europa-Skepsis bekämpft werden? Appelle eines besorgten Europäers, in Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Heft 4/2019, 898–911.

139 G. De Vergottini, Le transizioni costituzionali, Sviluppo e crisi del costituzionalismo alla fine de XX secolo, Il Mulino, Bologna, 1998, 32–33.

zusammen, die es aber noch nicht geschafft hat, ein Bundesstaat zu werden. Eine solcher wäre – wie das US-Beispiel lehrt – stabiler und effizienter.¹⁴⁰

Wenn man zu diesen Werten steht, muss man auch eine Übertragung von Kompetenzen an die EU akzeptieren, damit sie diese Aufgabe wahrnehmen kann. Auch wenn Südtirol ein eigener Staat wäre, würde er wohl zu diesen Grundwerten stehen und als hypothetisches Mitglied der EU eine Einschränkung seiner Zuständigkeiten dafür in Kauf nehmen. Das kann man aus der Südtirol Politik und den positiven Stellungnahmen zu Europa seit Jahrzehnten schließen. In diesem Lichte treffen manche Eingrenzungen der Autonomie zwar rechtlich zu, sind aber in der Gesamtbeurteilung mit den Werten und den errungenen Vorteilen der EU abzuwägen.

Literaturverzeichnis

- Alcock, A.E., The protection of regional cultural minorities and the process of European integration: the example of South Tyrol, *International Relations*, 29. April 1992.
- Alfieri, A., La politica estera delle Regioni, Il Mulino, Bologna 2004.
- Anzon, A., Le regioni e l'Unione europea, L'esperienza italiana, in: D'Atena, A. (Hg): L'Europa delle autonomie. Le regioni e l'Unione Europea, Giuffrè, Milano, 2003.
- Badiello, L., Ruolo e funzione degli uffici regionali europei a Bruxelles, in: *Le Istituzioni del Federalismo*, XXI, I, 2000.
- Barbera, A./Fusaro, C., Corso di diritto pubblico, sesta edizione, Il Mulino, Bologna, 2014.
- Baroncelli, S., 4. Öffentliche Dienste, in: Obwexer, W. et al. (Hg), 2015.
- Benedikter T., 100 Jahre moderne Territorialautonomie, Was kann Autonomie? Hintergründe, Einschätzungen, Gespräche zu Autonomie weltweit, LIT Verlag, Berlin 2021.
- Benedikter, A. et al., Tatbestände des Verrates durch Magnago, Riz, Brugger, Durnwalder; Beilage zur Zeitung der Union für Südtirol Nr 8, August 1993, Bozen.
- Benedikter, T., Europe's Working Regional Autonomies – A Comparative Analysis, 19.1. 2008, Bozen: <http://www.gfbv.it/3dossier/eu-min/work-autonomy.html>, 2008.
- Benelli, F., I criteri di allocazione, delle competenze nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, in *Istituzioni del federalismo* 1/2007.
- Beqiraj, J., 1. Handwerk, in: Obwexer, W. et al. (Hg), 2015.
- Blomberg, G., The Åland Office in Brussels, An analysis of its channels of influence, Master thesis, Department of Political Science, Centre for European Studies (CES), University of Gothenburg, https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/66682/1/gupea_2077_66682_1.pdf, 2020.
- Bluntschli, J. C., Die Gründung der Amerikanischen Union von 1787, Lüderitz'sche Verlagsbuchhandlung, Berlin, 1868.
- Brunazzo, M., Le regioni italiane e l'Unione Europea, Accessi istituzionali e di politica pubblica, Carocci editore, Roma, 2005.
- Bukowski, J./Piattoni, S./Smyrl, M. (Hg), Between Europeanization and Local Societies, The Space for Territorial Governance, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham Boulder, New York Oxford 2003.

140 J. Bluntschli, Die Gründung der Amerikanischen Union von 1787, Lüderitz'sche Verlagsbuchhandlung, Berlin, 1968, 18 ff.

- Caciagli, M., *Le Regioni d'Europa, Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Il Mulino, Bologna 2006.
- Capello, R. *Regional Economics*, Routledge, London 2007.
- Carretti, P./De Siervo, U., *Istituzioni di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino 2004.
- Crosato, M., *Uffici di rappresentanza delle Regioni italiane a Bruxelles*, 5. Juni 2017, in Eurogiornalisti. Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/regions/>.
- D'Atena, A., *Die zweite Kammer und der Regionalismus in der italienischen Verfassungsdebatte*, in: *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 62. Jg., H. 2007.
- D'Atena, A., *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino 2010.
- De Vergottini, G., *Le transizioni costituzionali, Sviluppi e crisi del costituzionalismo alla fine de XX secolo*, Il Mulino, Bologna 1998.
- De Winter L./Türsan H. (Hg), *Regionalist Parties in Western Europe*, Routledge, New York 1998.
- Devetzi, S., *Die „Verbindung“ zu einem (Sozial-) Staat: Wann ist der Bund stark genug*, in: *Zeitschrift „Europarecht“*, Heft 6/2014.
- Dosch J./Lakatos, M., *South Tyrol and Åland: Collective Identity in the Interplay of Old and New Minorities*, in *Studies in Ethnicity and Nationalism*, Vol. 20, No. 2, 2020.
- Dosch J./Lakatos, M., *Südtirol und Åland: Kollektive Identitäten im Spannungsfeld alter und neuer Minderheiten*, in Bizeul, Y./Lutz-Auras, L./Rohgalf, J. (Hg): *Offene oder geschlossene Kollektividentität. Von der Entstehung einer neuen politischen Konfliktlinie*, Wiesbaden, 2019.
- Eisendle, A., *6. Geförderter Wohnbau*, in: Obwexer, W. et al. (Hg), 2015.
- Eisendle, A., *7. Öffentliche Fürsorge und Wohlfahrt*, in Obwexer, W. et al. (Hg) 2015.
- Engl, A./Woelk, J., *Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ): Vorgeschichte und Entwicklung des neuen unionsrechtlichen Instruments*, in Bußjäger, P./Gamper, A./Happacher, E./Woelk, J. (Hg): *Der europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ)*, Institut für Föderalismus, Band 113, Braumüller, Wien 2011.
- Eriksson, S., *Paradebeispiel Åland: Autonomie schützt Minderheit*, Parlament der Ålandinseln, 2017.
- Falcon, G., *Lineamenti di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 2008.
- Franceschini, C., *SELfservice: Ein Südtiroler Skandal*, Kindle Ausgabe, 3. Auflage, Edition Raetia, Bozen 2014.
- Gangemi, G., *Federalismo e secessionismo nel dibattito politico-culturale italiano*, in: Nevo-la, G. (Hg): *Altre Italie. Identità nazionale e regioni a statuto speciale*, Carocci, Roma, 2003.
- Ghai, Y./Woodman, S. (Hg), *Practising Self-Government: A Comparative Study of Autonomous Regions*, Cambridge University Press, Cambridge, New York 2013.
- Giroto, D., *Potere estero delle Regioni e cooperazione transfrontaliera dopo la riforma del Titolo V*, Udine, Testo aggiornato di un intervento al convegno „Comunicazione concorrente tra Stato e Regioni“, Gorizia il 19–20 novembre 2004, https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_1_2007/giroto.pdf, 2006.
- Greiter, A., *Der EVTZ in der Praxis: Das Beispiel des EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino oder „Wer etwas will, findet einen Weg, wer etwas nicht will, findet Gründe“*, in Bußjäger, P. et al (Hg) 2011.
- Hilpold, P., *Die rechtliche Grundlegung der Europaregion Tirol*, in: Mumelter, S./Zingerle, A., (Hg.), *Europaregion Tirol – Gestaltung unseres Lebensraumes im Europa von morgen*, 1994.
- Hilpold, P., *Modernes Minderheitenrecht*, Manz u.a./Wien u.a., 2001.

- Hilpold, P., Österreichs Rolle in der Europäischen Union zwischen West und Ost, in: Gornig, G./Hilpold, P. (Hg.), Europas Grundrechte auf dem Prüfstand – Unter besonderer Berücksichtigung der Länder Mittel- und Osteuropas, Duncker & Humblot. Berlin 2021.
- Hilpold, P., The League of Nations and the Protection of Minorities – Rediscovering a Great Experiment, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Nr 17, 2013.
- Isensee, J., Union – Nation – Region: eine schwierige Allianz, in: Hilpold, P./Steinmair, W./Perathoner, C. (Hg) 2016.
- Karlhofer, F., Le relazioni finanziarie dei Länder con lo Stato federale austriaco tra centralismo e federalismo contratto, in: Palermo, F. et al (Hg): *Federalismo fiscale e autonomie territoriali: Lo stato dell'arte nell'Euregio Tirolo-Alto Adige/Sudtirol-Trentino*, CEDAM, Milano, 2013.
- Keating, M., Is there a regional level of government in Europe?, in: Le Galès, P./Lequesne, C. (Hg) 1998.
- Keating, M., Nations against the State, *The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, Macmillan, London 1995.
- Keating, M., *State and Regional Nationalism. Territorial Politics and the European State*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead 1988.
- Keating, M./Jones, B. (Hg), *Regions in the European Community* Oxford University Press, New York 1985.
- Le Galès, P./Lequesne, C. (Hg), *Regions in Europe*, Routledge, London New York 1998.
- Luverà, B., Oltre il confine. Regionalismo europeo e nuovi nazionalismi in Trentino Alto-Adige, *Il Mulino*, Bologna 1996.
- Marcelli, F./Giammusso, V., La giurisprudenza costituzionale sulla novella del titolo V, *Senato della Repubblica, Servizio Studi* Nr. 44, Roma 2006.
- Marzano, F., Dal lobbying al networking: le Regioni italiane a Bruxelles. I casi di Lombardia, Lazio e Campania, *Libera Università Internazionale Luiss Guido Carli, Dipartimento di Scienze Politiche, Corso di laurea in Relazioni Internazionali, Relatore Prof. Pier Luigi Petrillo, Correlatore Prof. Marco Di Folco*, Roma 2011.
- Modeen, T., Völkerrechtliche Probleme der Åland-Inseln, *ZaöRV*, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 607–618, 1977.
- Modica de Mohac, P., Il potere delle Regioni e delle Province autonome di concludere accordi internazionali, (Note in margine della sentenza alla Corte costituzionale n. 238/2004), *Assemblea Regionale Siciliana*, Palermo, 23/24 Settembre 2004, http://www.ars.sicilia.it/sites/default/files/downloads/2018-10/Documento%20%284%29_1.pdf.
- Modica de Mohac, P., Il potere estero delle Regioni, *Assemblea Regionale Siciliana*, ohne Datum ca 2005, <http://www.ars.sicilia.it/sites/default/files/downloads/2018-10/Documento%282%29.pdf>.
- Morscher, S., *Land und Provinz*, Braumüller, Wien 1981.
- Müller-Rommel, F., Ethnoregionalist Parties in Western Europe, in: De Winter, L./Türsan, H. (Hg), 1998.
- Obwexer, W., 5. Energie und Konzessionsvergabe, in: Obwexer, W. et al. (Hg) 2015.
- Obwexer, W., Der EVTZ als neues unionsrechtliches Instrument territorialer Zusammenarbeit, in: Bußjäger, P. et al (Hg) 2011.
- Obwexer, W., Der Vertrag von Lissabon und die Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts, Auswirkungen grundlegender Neuerungen im Unionsrecht auf den Verwaltungsgerichtshof, *ÖJZ* 2010/110.
- Obwexer, W., Die EU-rechtliche Determinierung mitgliedstaatlicher Kompetenzen, in: Obwexer, W. et al. (Hg) 2015.

- Obwexer, W./Happacher, E./Baroncelli, S./Palermo, F. (Hg), EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie, Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf die Autonomie des Landes Südtirol am Beispiel ausgewählter Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen, Verlag Österreich 2015.
- Obwexer, W./Happacher, E./Zwilling, C. (Hg), EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie II, Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf die Autonomie des Landes Südtirol am Beispiel ausgewählter Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen – eine Fortsetzung, Verlag Österreich 2019.
- Palermo, F., Titolo V e potere estero delle Regioni, I vestiti nuovi dell'imperatore, in: *Le Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, IV Parte, n. 5, 2002.
- Peterlini, O., (Wie) Kann die Europa-Skepsis bekämpft werden? Appelle eines besorgten Europäers, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, Heft 4/2019.
- Peterlini, O., Åland und Südtirol – Autonomien auf dem Prüfstand, Analyse und Gegenüberstellung der Verfassungen und Autonomiestatuten, *Europa Ethnica* 1–2/2021.
- Peterlini, O., Autonomie und Minderheitenschutz in Südtirol und im Trentino, Überblick über Land und Geschichte, Recht und Politik, Regionalrat der Autonomen Region Trentino-Südtirol, Bozen Trient, 2000.
- Peterlini, O., Der ethnische Proporz in Südtirol, Athesia Bozen 1980.
- Peterlini, O., Die Föderalismusentwicklung in Italien und ihre Auswirkungen auf die Sonderautonomien, in: *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 63. Jg., H. 2, 2008.
- Peterlini, O., Doppio passaporto – l'intento austriaco, il diritto internazionale, i precedenti italiani, in: *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2/2020.
- Peterlini, O., Föderalistische Entwicklung und Verfassungsreform in Italien, *FÖDOK* 25, Institut für Föderalismus, Innsbruck, 2007.
- Peterlini, O., Foundations and Institutions of South-Tyrol's Autonomy in Italy, in Ghai, Y./Woodman, S. (Hg), Cambridge University Press 2013.
- Peterlini, O., Italien und Österreich vor der UNO: Dokumente und Originalzitate zur friedlichen Beilegung eines langwierigen Streites, in Raffener, A.: 25 Jahre Streitbeilegung 1992–2017 – Ist das „Südtirolproblem“ gelöst!?, Dr. Kovač-Verlag, Hamburg 2018.
- Peterlini, O., Steuerföderalismus in Italien, Spannungsfeld zwischen Verfassungszielen und Sparmaßnahmen, zwischen Nord und Süd, Prokopp & Hechensteiner, St. Pauls/Bozen, 2012.
- Peterlini, O., Südtirols Autonomie im Spannungsfeld zwischen VfGH und neuen Zuständigkeiten, *Europa Ethnica* 3–4/2022.
- Peterlini, O., Südtirols Autonomie und die Verfassungsreformen Italiens, Vom Zentralstaat zu föderalen Ansätzen: Die Auswirkungen und ungeschriebenen Änderungen im Südtiroler Autonomiestatut, New Academic Press, Wien, 2012.
- Peterlini, O., Verfassungsreformen in Italien – eine Kehrtwende? Ein langer Weg im Spannungsfeld zwischen Zentralstaat und Föderalisierung, *Journal für Rechtspolitik (JRP)*, Heft 3, 2016.
- Piattoni, S., Regioni a statuto speciale e politica di coesione. Cambiamenti interistituzionali e risposte regionali, in: Fabbrini, S. (Hg): *L'europeizzazione dell'Italia*, Editori Laterza, Roma/Bari 2003.
- Pizzorusso, A., La Costituzione ferita, Laterza, Bari 1999.
- Rosini, M. (ital. Fassung)/Peterlini, O. (deutsche Fassung), Europa delle Regioni, Attuazione del diritto UE ed Euregio/Europa der Regionen, Anwendung des EU-Rechtes und Euregio, Vorlesungen, 2019.
- Rosini, M., 2. Fremdenverkehr, in: Obwexer, W. et al. (Hg), 2015.

- Rosini, M., *Legge di delegazione europea e legge europea*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2017.
- Salerno, F., *Fragmentation and Coordination of Public Authority: The Foreign Relations of Politically Autonomous Territorial Entities in the Transfrontier Dimension*, in: Hilpold, P./Steinmair, W./Perathoner, C. (Hg): *Europa der Regionen*, Springer: Heidelberg/Berlin 2016.
- Suksi, M. (Hg), *Autonomy: Applications and Implications*, Kluwer Law International, The Hague 1998.
- Suksi, M., *Explaining the Robustness and Longevity of the Åland Example in Comparison with Other Autonomy Solutions*, NIJHOFF International Journal on Minority and Group Rights, 2013.
- Suksi, M., *Prosperity and happiness through autonomy, The Self-Government of the Åland Islands in Finland*, in Ghai, Y./Woodman, S. (Hg) 2013.
- Toggenburg, G., *Europas Integration und Südtirols Autonomie: Konfrontation – Kohabitation – Kooperation?*, in Marko, J. et al., *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie, Nomos*, Baden-Baden 2005.
- Tronconi, F., *I partiti etnoregionalisti, La politica dell'identità territoriale in Europa occidentale*, Il Mulino, Bologna 2009.
- Türsan, H., *Introduction*, in: De Winter L./Türsan H. (Hg), 1998.
- Windischer, R., *Diversity Management „neuer Minderheiten“ in Alto Adige/Südtirol*, in: Medda-Windischer, R./Hetfleisch, G./Meyer, M. (Hg): *Migration in Südtirol und Tirol. Analysen und multidisziplinäre Perspektiven*, Europäische Akademie, Bozen 2011.