

Autonomie und europäische Integration zwischen Chancen und Stolpersteinen

Martha Gärber

I. Einführung

„United in diversity“¹ lautet das Motto der Europäischen Union – wie viel diversity hat nun wirklich Platz in unserem geeinten Europa? Wie steht es um die Subsidiarität? Welches sind Stolpersteine, denen die Autonomie der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol in der Verwaltungspraxis im Kontext der europäischen Politiken begegnet? Diese Abhandlung soll Einblicke in diese Praxis gewähren mit Fokus auf den Erfahrungen, Chancen und Risiken, die in der Abteilung Europa der Südtiroler Landesverwaltung ausgemacht werden.

„Wir sind ein kleines Europa in Europa“² so bringt Arno Kompatscher, seit 2014 Landeshauptmann von Südtirol, sein Verständnis von Europa auf den Punkt. Das autonome Südtirol hat demnach ein immanentes Bedürfnis nach Diversifizierung im nationalen und europäischen Kontext. Das Positionspapier der Europäischen Kommission, genannt Territoriale Agenda 2030,³ verspricht, dass jeder EU-Bürger und jede EU-Bürgerin von den Politiken des europäischen Raums berücksichtigt werden, in allen Orten Europas, und dass es demnach ein erklärtes Ziel ist, dass es eine Zukunft für alle Räume geben soll „a future for all places“,⁴ als Vorgabe für den handlungsorientierten Rahmen zur Förderung des territorialen Zusammenhalts in Europa bis 2030. Das sollte die europäischen Herzen aller Unionsbürgerinnen und Unionsbürger höher schlagen lassen. „Jede

1 Abrufbar unter www.european-union.europa.eu/principles-countries-history/symbols/eu-motto_en (24. 8. 2022).

2 *Süddeutsche Zeitung*, 22.06.2016, 2, www.sz.de/1.3044445 (24. 8. 2022).

3 Abrufbar unter www.territorialagenda.eu/ta2030/#:~:text=The%20Territorial%20Agenda%202030%20seeks%20to%20contribute%20to,dimension%20of%20sector%20policies%20at%20all%20governance%20levels (24.08.2022).

4 *Idem*.

Autonomie ist so gut wie ihre Verwaltung“;⁵ konstatiert *Karl Rainer*, der erste Leiter der Abteilung Europa der Südtiroler Landesverwaltung bis 2009.

II. Chancen und Möglichkeiten

A. Wirtschaftliche Entwicklung

Die Kohäsionspolitik⁶ als eine der wichtigsten Politiken der Europäischen Union verfolgt in erster Linie eine ausgewogene wirtschaftliche und soziale Entwicklung des europäischen Raums. Seit den Wiederaufbaubestrebungen nach dem 2. Weltkrieg denkt Europa zuerst und vorwiegend ökonomisch. Tatsächlich liest sich auch die Erfolgshistorie von Europa in Südtirol (Europe in my region⁷) vorwiegend durch eine wirtschaftliche Brille und die Tätigkeiten in der Abteilung Europa umfassen somit in erster Linie das Management der Strukturfonds und deren Förderprogramme in der Autonomen Provinz.

In der Zeit von 1946 bis 1979 ist Europa im Wiederaufbau nach einem verheerenden Krieg mit großer Hungersnot und diversen Krisen in vielen Ländern – zunächst soll die Kohle- und Stahlproduktion geregelt werden, es folgen in den 50er Jahren der Fokus auf Soziales und Ausbildung durch Einrichtung des Europäischen Sozialfonds (ESF) und die Überzeugung, dass Europa eine ausgeglichene und harmonische Entwicklung aller Gebiete anstreben muss, sowie 1962 die Gemeinsame Agrarpolitik⁸ – noch heute der größte Posten im Mehrjährigen Finanzrahmen.⁹ Die Kohäsionspolitik mit dem Finanzierungsinstrument des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) wird geboren in Zeiten, in denen Südtirol noch nicht direkt teilhat an diesem europäischen Gedanken, der die These einer ausgewogenen Ressourcenumverteilung verfolgt und dem Grundgedanken folgt, dass Wohlstand nicht räumlich abgegrenzt erreicht oder gehalten werden kann, und es keinem gut geht, wenn es dem Nachbarn nicht ebenso gut

5 Gespräch mit *Karl Rainer* am 25.8.2022 in Bozen.

6 Europäische Kommission, 8. Kohäsionsbericht vom 9. 2. 2022, www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_22_763 (24. 8. 2022).

7 Abrufbar unter www.ec.europa.eu/regional_policy/policy/communication/campaigns/euinyregion_en?etran=de (24. 8. 2022).

8 Abrufbar unter www.agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_de (24. 8. 2022).

9 Abrufbar unter www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/29/mehrjaehriger-finanzrahmen (24. 8. 2022).

geht. Regionale Ungleichgewichte in Europa sollen behoben werden, später kommt auch noch der Anspruch hinzu, dass sich jede Region darauf besinnen soll, worin sie smart ist und wo sie sich spezialisieren soll.¹⁰

Karl Rainer erinnert sich: „Europa wird für Südtirol erst richtig greifbar mit Beginn der 90er Jahre und der Errichtung des Binnenmarktes, vorher waren die Beziehungen mit Europa fast ausschließlich in der Landwirtschaft verortet. Dem entsprechend gab es in Südtirol die ersten EFRE-Programme erst nach der Verwirklichung des Binnenmarktes. Die Abteilung Europa ist zuerst 1991 als EG-Dienststelle und als Schaltstelle für Europa-Angelegenheiten zur Sammlung von Informationen entstanden, um wirtschaftliche Entwicklungen frühzeitig zu erkennen.“¹¹

Konkreter Anlass war der Wegfall der Brennergrenze und der damit einhergehende Strukturwandel am Brenner mit massiven Verlusten an Arbeitsplätzen in grenznahen Gebieten, insbesondere dem Wipptal, nachdem 1998 und infolge des Schengen-Abkommens die Personenkontrollen an den Landesgrenzen zwischen Italien und Österreich aufgehoben wurden.

Mit dem EU-Beitritt Österreichs 1995 wurde der freie Warenverkehr eingeführt und mit dem Beitritt Österreichs zum Schengen-Abkommen fielen etwa drei Jahre später auch die Personenkontrollen.

Die ESF-Dienststelle wurde einige Jahre vorher unter dem Weitblick von *Barbara Repetto* ins Leben gerufen, als Antwort auf die Jahre, in denen auch Südtirol eine hohe Arbeitslosigkeit aufwies, und Italien – ein Auswanderungsland – durch den ESF ein strukturelles Instrument geboten werden sollte, zur Gestaltung und Begleitung der Transition auf dem Arbeitsmarkt. So wurde das erste ESF-Programm in Bozen 1986 mittels eigenen Gesetzes ins Leben gerufen.¹² Auch in Südtirol war die Landflucht durch die Industrialisierung in der Landwirtschaft ein Thema geworden und die Menschen in den Städten sollten umgeschult, ausgebildet und die hohen Arbeitslosigkeitsraten auch in Südtirol gesenkt werden.

Spätestens Anfang der 90er Jahre betreffen die Entwicklungsprogramme Europas direkt und massiv auch unser Land.

10 Abrufbar unter www.ec.europa.eu/regional_policy/de/newsroom/news/2017/10/23-10-2017-smarter-growth-for-europe-s-regions-through-innovation (24. 8. 2022).

11 Gespräch mit *Karl Rainer* am 25. 8. 2022 in Bozen.

12 Landesgesetz vom 29. 7. 1986, Nr 20, „Berufsbildungsmaßnahmen, für die Zuschüsse aus dem Europäischen Sozialfonds bereitgestellt werden“, aufgehoben durch Art 8 Abs 1 Buchstabe b) des Landesgesetzes vom 17. 11. 2017, Nr 21.

„Mit der Ankündigung des Binnenmarktes“ – so *Karl Rainer* – „hat man gemerkt, dass die Staaten Zuständigkeiten abtreten, ohne die Regionen zu involvieren. Die Einrichtung einer Schalt- und Infostelle im Gleichschritt mit Verbänden und Gemeinden in Brüssel wurde notwendig. Und zuerst war es der Handwerksverband, der Südtirol eine direkte Anwesenheit in Brüssel ermöglicht hat“,¹³ lange bevor 1995 das Außenamt mit Personal aus der Handelskammer Bozen in Brüssel eröffnet wurde.

B. Entwicklungen ab 1990

Die 90er Jahre kennzeichnen somit die europäische Aufbruchstimmung im Land Südtirol, das beginnt, die Fenster nach Europa zu öffnen. 1992 erfolgte die Gründung der Europäischen Akademie (EURAC) und 1997 folgte die Gründung der Universität Bozen.

„Die Arbeitslosigkeit in Südtirol [...] (war) damals eine der Hauptsorgen im Überleben der Volksgruppe. Gute Beschäftigungslage, volle Auftragsbücher, Förderungen für jede Branche, Errichtung öffentlicher Einrichtungen (Schulen, Straßen, Volkswohnhäuser, Sozial- und Gesundheitseinrichtungen), der Beginn der Emanzipation der Frau in Gesellschaft und Politik und die Erreichung bereits 2007 des Frauenbeschäftigungsquotenziels von 60%, welches für 2010 gesteckt war, waren Anzeichen des wirtschaftlichen Aufschwungs, der auf der Basis des Zweiten Autonomiestatuts florierte. „Immer“ – so erinnert sich *Karl Rainer* – „lagen die Politik und Verwaltung nahe am Puls der gesellschaftlichen und sozialen Erfordernisse.“¹⁴

Es gelang auch durch den Teilzuständigkeitsbereich für die Eröffnung von Bankschaltern, den Aufschwung der ländlichen Gebiete und des Genossenschaftswesens voranzutreiben und die Entwicklung vom Cluster der ärmsten Regionen Italiens hin zu Spitzenplätzen in Wohlstand in Europa (unter den 20 wohlhabendsten Regionen) konnte stattfinden.

Der achte Kohäsions-Bericht vom 9. Februar 2022¹⁵ reiht Südtirol unter den wohlhabendsten Regionen Europas, das Land riskiert aber auch potenzielle Entwicklungsfallen (development trap). Sollten in den nächsten Jahrzehnten keine strukturellen Investitionen erfolgen, kann der derzeitige

13 Gespräch mit *Karl Rainer* am 25. 8. 2022 in Bozen.

14 *Idem*.

15 Abrufbar unter www.ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en (24. 8. 2022).

Wohlstand in Südtirol nach Ansicht der EU-Kommission wohl kaum mehr gehalten werden.

Hilft hier Europa vielleicht, Stolpersteine in der Entwicklung rechtzeitig zu erkennen? Wie steht es um die Nebenschauplätze des Wohlstands in unserem Land? Italienweit reiht sich Südtirol unter den Regionen mit der höchsten Schulabbruchquote ein¹⁶ und zusehends geht die Schere zwischen denen, die den Wohlstand halten können, und denen, die abdriften, auch in Südtirol auseinander.¹⁷

In der strategischen Entwicklungsplanung hilft Europa, die richtigen Fragen zum richtigen Zeitpunkt zu stellen,¹⁸ womit nun auch die Chancen erörtert werden, die sich durch Europa für Südtirol eröffnen.

Zunächst hat das Denken in Planungsperioden die Erarbeitung von strategischen Grundsatzdokumenten gefördert und den Blick für Südtiroler Alleinstellungsmerkmale geschärft. So entstand 1981 der erste Landesentwicklungsplan, 1995 der zweite LEROP und im Rahmen der Programmplanung 2007–2013 die Überlegungen zur intelligenten Spezialisierung, die sog RIS3-Strategie, die seit Oktober 2021 in der zweiten überarbeiteten Fassung vorliegt¹⁹ und mittlerweile eine Grundlage für die Planung der strategischen Investitionen in den Forschungseinrichtungen darstellt. Die RIS3-Strategie, einst lästige Liefervorgabe Europas, ist heute als richtungsweisender Kompass für die Selektion in den strategischen Investitionen und Programmen als selbstverständlich verinnerlicht. Ohne Planungsinstrumente keine EU-Finanzierungen: Abteilungen der Landesverwaltung haben gelernt, dass sie sich im Zuge einer Programmierung leichter Gehör verschaffen, wenn sie über entsprechende Planungsinstrumente verfügen.

16 Abrufbar unter www.provinz.bz.it/politik-recht-aussenbeziehungen/europa/eu-foerderungen/verwaltung-des-programms-und-behoerden.asp, Dritter thematische Bericht zur Auswirkung der Maßnahmen zur Vorbeugung des Schulabbruchs und zur Verbesserung der Schlüsselkompetenzen des ESF-Operationellen Programmes 2014-2020 der Autonomen Provinz Bozen (nur in italienischer Fassung, mit Executive Summary auf Deutsch) (21. 12. 2022).

17 Dachverband für Soziales und Gesundheit, „Alle gegen Armut“, Studie zur Armut in Südtirol (2021), www.poor.bz.it/sites/default/files/2021-10/Broschuere.pdf (14. 12. 2022).

18 Beschluss der Südtiroler Landesregierung Nr 441 vom 23. 6. 2020, Regionale Entwicklungsstrategie 2021 – 2027: Dokument als Grundlage für die Nutzung der EU Strukturfonds, www.provinz.bz.it/politik-recht-aussenbeziehungen/europa/eu-foederungen/895.asp (19. 12. 2022).

19 Abrufbar unter www.provinz.bz.it/innovation-forschung/innovation-forschung-universitaet/408.asp (19. 12. 2022).

Hinzu kommt der Ansporn einer guten Performance und eines gesunden Verständnisses des Wettbewerbs im Vergleich mit anderen Regionen, zB bei den oft diskutierten und noch immer als deutlich zu niedrig eingestuften Ausgaben in Forschung und Entwicklung. „Insgesamt liegt Südtirol in Bezug auf Forschung und Entwicklung unter dem gesamtstaatlichen und dem europäischen Durchschnitt. Vom Ziel der Strategie „Europa 2020“, die Investitionen für F&E in der Höhe von 3% des Bruttoinlandsproduktes (BIP) vorgibt, ist die Südtiroler F&E-Quote mit 0,98% zwar stark gestiegen aber noch weit entfernt.“²⁰ Das europäische Benchmarking in Kombination mit den Möglichkeiten der Strukturfondsprogramme hat sicherlich dazu beigetragen, dass zukunftsweisende Investitionen im Bereich der F&E getätigt wurden sowie Investitionen in Forschungsinfrastruktur und Innovation, in Zivilschutz, Mobilität, Digitalisierung oder Anpassung an klimatische Veränderungen erfolgten. Auch das bedeutet autonomen Handlungsspielraum.²¹

Neben der Wirtschaft hat auch die Kultur von Europa profitiert. Die Einrichtung des Senders Bozen der RAI, der RAS und der Ausstrahlungsinfrastruktur als Grundpfeiler der Autonomie wurden noch in der Periode 2014–2020 durch die Finanzierung von Sendemasten und Breitband mittels EFRE-Geldern 2014–2020 komplementär vorangetrieben. Die mediale Revolution in den letzten 20 Jahren, die Globalisierung in der Kunst und Kultur stellen einen bedeutenden kulturellen Mehrwert dar; Ländergrenzen sind de facto verschwunden und der Euro hat die Freiheiten aller Südtirolerinnen und Südtiroler in Europa noch weiter beflügelt.

Mit dem Wegfall der Brennergrenze infolge des EU-Beitritts Österreichs 1995 erreichte die Euphorie über die Möglichkeiten, die Europa für unser kleines Land auch im kulturellen Bereich eröffnet, wohl einen Höhepunkt. Auch wenn bereits in den Jahren zuvor und beispielsweise im Rahmen der ARGE-ALP – 1972 in Tirol gegründet²² – gemeinsame Projekte umgesetzt wurden, so waren es dann doch die Ansätze im Rahmen der Interreg-Pro-

20 ASTAT-Info 58/2022, www.astat.provinz.bz.it/de/aktuelles-publikationen-info.asp?news_action=4&news_article_id=669634 (19. 12. 2022).

21 Siehe Bewerterbericht EFRE 2022, Rapporti di valutazione dei quattro Assi prioritari del PO FESR 2014-2020 della Provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige, www.provinz.bz.it/politik-recht-aussenbeziehungen/europa/eu-foerderungen/997.asp (19. 12. 2022).

22 Abrufbar unter www.argealp.org/de (25.08.2022); vgl zB *Staudigl/Bußjäger* (Hg), Von der “Revolution der Provinzen” zur Zukunft des Alpenraumes. Festschrift 50 Jahre ARGE ALP 1972-2022 (2022).

gramme und des Europäischen Verbundes für die territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), die einen wirklichen *next level* in der Überwindung der Brennergrenze zuließen.

C. Entwicklungen ab der Jahrtausendwende

„Mit der (EVTZ)-Verordnung (EG) Nr. 1082 vom 5. Juli 2006 haben das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union die interregionale Zusammenarbeit auf einen höheren Rang gehoben. Im Jahr 2011 machten das Land Tirol und die beiden autonomen Provinzen Bozen-Südtirol und Trient von der Möglichkeit der Gründung eines EVTZ Gebrauch und wandelten die bestehende Kooperation in die Rechtsform des EVTZ mit Sitz in Bozen um.“²³ Am 14. Juni 2011 wird auf Castel Thun die Gründungsurkunde des EVTZ „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“ unterzeichnet und am 13. September 2011 erfolgt die Registrierung des EVTZ „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“ als 21. EVTZ in Europa im europäischen Register der EVTZ.²⁴ Heute sind es va die Programme der grenzüberschreitenden und transnationalen Zusammenarbeit, die die institutionelle Kooperation beflügeln.²⁵ Auch diese Programme wurden in den 90er Jahren geboren, Bürgermeister diesseits und jenseits der Brennergrenze konnten sich wieder in einem institutionellen Rahmen begegnen, sich wieder austauschen und gemeinsame Projekte besprechen. So entstand zB im Vinschgau das Magische Rätische Dreieck – dort liefen gleich zwei Interreg-Programme zusammen – Italien-Schweiz und Italien-Österreich. Und wieder kann Südtirol eine Nische der Selbstgestaltung finden, in dem es die Verwaltungsbehörde samt Gemeinsamen Sekretariats des Programms Interreg Italien-Österreich stellen darf, die bis heute in der Abteilung Europa verortet ist und einen breiten Raum der Gestaltung eröffnet.²⁶ 2022 führte die Autonome Provinz Bozen-Südtirol zusammen mit der Autonomen Provinz Trient den Vorsitz in der makroregionalen Strategie für den

23 Abrufbar unter www.europaregion.info/euregio/ueber-uns/grundlagen (25. 8. 2022).

24 Vgl zB *Obwexer*, Die Reform der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: erste Novellierung der rechtlichen Grundlagen nach zehn Jahren, EJM 2021, 373.

25 Abrufbar unter www.interreg.net (22. 8. 2022).

26 Abrufbar unter www.interreg.net/de/2021-2027/programm.asp (19. 12. 2022).

Alpenraum (EUSALP) und gab diesen am Ende des Jahres an die Schweiz weiter.²⁷

Durch den Mechanismus der Kofinanzierung im Rahmen der EU-Strukturfonds wurde auch die nationale Ebene unter europäischem Zepter eingebunden. Die Regeln gibt Brüssel vor, die Nationalstaaten und die Regionen beteiligen sich an der Finanzierung; das Instrument der Ko-Finanzierung, ein genialer Mechanismus, um Absprachen auf allen Ebenen zu erzwingen. Europa – wieder eine Chance der Mitgestaltung für Südtirol.²⁸

Seit 2014 wird im Rahmen des Interreg-Programms Italien-Österreich erfolgreich der CLLD-Ansatz praktiziert. *Community-Led Local Development*²⁹, *bottom up*, nennt sich dieser aus der Leader-Welt³⁰ stammende Ansatz, mit dem Ziel, die lokalen Akteure grenzüberschreitend zu stärken und eine unmittelbar grenznahe selbstverantwortliche Entwicklung zur Überwindung von Grenzhindernissen zuzulassen. Dieser Ansatz wird im Kooperationsprogramm 2021–2027 noch stärker verfolgt und hat auch ein dezidiertes Interesse der Europäischen Kommission hervorgerufen – nach intensiven *Study visits* wurden die Ergebnisse im Rahmen der *European Week of Regions and Cities* am 11. Oktober 2022 in einem 90minütigem Panel vorgestellt.³¹ Europa wirft ein Spotlight auf Südtirol und zeichnet es mit dem höchsten Grad an Partnerschaft-Prinzip innerhalb von Interreg-Programmen europaweit aus. Nach wie vor ist Südtirol ein gesuchter Partner im Rahmen von europäischen Förderprogrammen und der europaweit einzigartige Ansatz CLLD grenzüberschreitend mit dezidierter Sprachsensibilität ist ein Fenster auf Europa, das noch weitere Chancen in der Selbstgestaltung mit sich bringen wird.

27 Abrufbar unter www.alpine-region.eu/events/annual-forum-2022 (19. 12. 2022).

28 Siehe Accordo di partenariato 2021-2027, www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/programmazione-2021-2027/accordo-di-partenariato-2021-2027 (19. 12. 2022).

29 Abrufbar unter www.bing.com/search?q=CLLD%20Funktionsweise%20Umsetzung&mbsd=%7B%22triggeringMode%22%3A%22Explicit%22%2C%22%22%7D (19. 12. 2022).

30 Abrufbar unter www.enrd.ec.europa.eu/leader-clld/leader-toolkit/leaderclld-explained de (19.12.2022).

31 Abrufbar unter www.europa.eu/regions-and-cities (19. 12. 2022).

III. Stolpersteine und Risiken

Soweit die Chancen und Möglichkeiten, die die EU eröffnet. Nun aber Überlegungen zu den Stolpersteinen und Risiken, die Europa für Südtirols Autonomie birgt.

A. Minderheitenschutz

Ist das Credo „Minderheit als Mehrwert“³² auch in Brüssel und Rom angekommen? Lohnen sich Investitionen in Minderheiten? Was ist aus der Subsidiarität und dem Willen der Regionen geworden, sich auch mithilfe eines eigenen Ausschusses – dem Ausschuss der Regionen, gegründet 1994 – besser in den europäischen Gesetzgebungsprozess einzubringen? Auch überzeugte Europäer äußern Zweifel und weisen auf die Grenzen oder sogar Gefahren hin.³³ Derartige Grenzen sind im Rahmen der europäischen Kohäsionspolitik immer deutlicher erkennbar. Im Namen einer pan-europäischen Forderung nach Standardisierung und Vereinfachung in der Rechnungslegung, die sich nicht zuletzt in einer ausnahmslos digitalen Sprache niederschlägt, ist eine deutliche Tendenz zur Universalisierung weit über die Bedürfnisse von lokalen Eigenheiten und im Sinne von Subsidiarität und autonomer Verwaltung hinweg spürbar. Und wieder sind es die für eine Autonomie so sensiblen Schrauben der Sprache und kulturellen Eigenheiten, an denen unter dem Druck der einheitlichen Regeln in der Investitionsförderung – der eigentlichen und bisher wohl prägendsten Politik der Kohäsion – gedreht wird.

Doch beleuchten wir diesen Stolperstein etwas genauer. Im Rahmen der Re-Nationalisierung der Kohäsionspolitik tritt in der Periode 2021–2027 erstmals der Staat als Hauptfinanzier auf: Die Ko-Finanzierungsquote liest sich wie folgt: 42% Staat, 40% EU und 18% Land, während es noch in der Periode 2014–2020 lautete: 50% EU, 35% Staat und 15% Land. Dies hatte ua zur Folge, dass jedes regionale Entwicklungsprogramm – in Südtirol EFRE, ESF und Interreg – erst nach der immer wieder hinausgezögerten

32 Vogt/Sokol/Bingen/Neyer, *Minderheiten als Mehrwert* (2021), www.peterlang.com/document/11354511 (19. 12. 2022).

33 Simolin, *Autonomies interacting with the EU-Exploring Variations between the Åland Islands, South Tyrol, and the Faroe Islands* (2021), Report from the Åland Islands Peace Institute, Nr. 4-2021, Mariehamn, Åland, Finland, ISBN-13:9978-952-5265-00-2 (printed), ISBN-13:978-952-5265-01-9 (online).

Vorlage des Partnerschaftsabkommens zwischen Italien und der EU zur Begutachtung vorgelegt werden konnte – allein dieser Prozess hat fast 2 Jahre gedauert und wurde endlich im Januar 2022 abgeschlossen. Im Zuge dieser strategischen Vereinbarung zwischen der Europäischen Kommission und dem Mitgliedsstaat Italien mussten sukzessive die regionalen Entwicklungsprogramme angepasst werden. Dies hatte auch Auswirkungen auf die konkrete Gestaltung des Programms EFRE 2021–2027 sowie des Programms ESF+. So musste beispielsweise die ursprünglich geplante Maßnahme der Reduzierung der Lichtverschmutzung und Erneuerung der öffentlichen Beleuchtungen im Zuge dieses Partnerschaftsabkommens wieder aus dem Vorschlag des EFRE-Programms 2021–2027 herausgenommen werden, weil die Vorgaben, wie dieser Bereich gefördert werden kann, für das Land Südtirol nicht attraktiv waren.

Im Juli 2022 wurde schließlich das ESF+-Programm angenommen und im Oktober 2022 folgte das Programm EFRE 2021–2027. Der späte Start der sog. Mainstream-Programme ist auch in Zusammenhang mit den Bestrebungen der Regionen im Süden zu lesen, die auf eine besonnene Zeitpolitik pochten: Für sie galt es zunächst, die Fülle der PNRR-Mittel, die eine kürzere Laufzeit haben, vor den Strukturfondsprogrammen zu verplanen. Dass die Region Sizilien in der Koordinierung der Regionen im Rahmen der technischen Vorbereitungen der Staat-Regionen-Konferenz das Zepter übernommen hat, hat den Prozess weder beschleunigt noch weniger barock gestaltet.

Die Re-Nationalisierung der Strukturfondsprogramme schlägt sich entsprechend auch in der Kommunikation nieder, das Logo der *Coesione Italia* steht in der Planungsperiode 2021–2027 erstmals an erster Stelle.³⁴ Noch weiter gehen die Re-Nationalisierungstendenzen in der Gestaltung des ELER-Programms in der Landwirtschaft im Zeitraum 2023–2027; hier gibt es *de facto* kein regionales Entwicklungsprogramm mehr, sondern eben „nur“ mehr ein nationales Programm mit einheitlichem Umsetzungstempo und noch eingeschränkteren Möglichkeiten einer effektiv lokalen Gestaltung – und das in einem Bereich, der Landwirtschaft, wo Institute wie der geschlossene Hof oder das Grundbuch ohnehin schwer auf gesamtstaatlicher Ebene zu vermitteln sind. Subsidiarität: *Quo vadis?*

34 Dekret der Direktorin der Abteilung Europa Nr 24705 vom 15. 12. 2022, 39.00: Annahme der „Leitlinien für die Sichtbarkeit und Kommunikation 2021-2027 EFRE | ESF+ | Interreg Italia – Österreich“.

Auch wenn die Kommission im achten Kohäsionsbericht vom Februar 2022 die Wichtigkeit der Errungenschaften darstellt und das Parlament in der Plenarsitzung vom 15. September 2022 verkündet, dass nun “more citizens participation, support for rural areas within the framework of regional policy, (...), more cross-border programs, (...)”³⁵ erwartet werden können, bleibt doch unübersehbar, dass von alledem im täglichen Geschäft und auf Ebene der lokalen Verwaltungen (NUTS3) nur sehr wenig übrigbleibt. Es gibt gesamteuropäisch zwar die Aufwertung der Inselregionen und peripheren Gebiete, der *Border regions* im Osten der Union und davon abgeleitet der aree interne im innerstaatlichen Gebilde, doch selbst hier ist die Teilnahme des Landes Südtirol auf der Grundlage von gesamtstaatlichen Vorgaben eine Herausforderung.³⁶

Die Territorial-Agenda 2030 spricht von der Sensibilität der EU „for anybody in any place of the Union“. Dekliniert wird dies aber praktisch nur durch ein nationales Sieb der allgemeinen Einordnung nach Mainstream-Kriterien. So scheint das Auge für die spezifischen Bedürfnisse von nationalen Minderheiten weiterhin blind zu bleiben, während die Schutzbrille zur Aufwertung des Südens Italiens als zukünftiger strategischer Brückenkopf nach Afrika hingegen immer sichtbarer wird.³⁷ So wurden in der Periode 2021–2027 tatsächlich alle Interreg-Programme im Norden des Landes geschrumpft (um 11,07% das Programm Interreg Italien-Österreich, etwas mehr das Programm Interreg Italien-Schweiz). Unverkennbar ist überdies

35 Abrufbar unter www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0210_EN.pdf (18. 9. 2022). Insbesondere Seite 9/36, Absatz 3: “...Reaffirms its strong commitment to cohesion policy, which forms part of the *acquis communautaire*, is therefore inseparable from the European project, and is based on the principle of solidarity between Member States and regions; underlines that cohesion policy has proven itself to be a modern and flexible tool, which can quickly be deployed in emergency situations; stresses that the original aim of cohesion policy – to promote and support the ‘overall harmonious development’ of its Member States and regions should remain the key role of cohesion policy programmes; highlights, however, that cohesion policy should not become a source of financing to make up for shortcomings in budgetary flexibility, nor face budgetary cuts in response to the crisis, and that as a long-term investment policy, cohesion policy should help to prepare regions for future challenges”.

36 CIPESS (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile), Delibera 2/08/2022, Strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese. Riparto finanziario. Indirizzi operativi. Attuazione dell’art. 58 del decreto-legge n. 77/2021, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie generale n. 278, 68-74.

37 CINSEDO, interne Fortbildung am 20. 9. 2022.

die präferenzielle Neigung der Mitgliedstaaten, die EU-Mittel nicht in Interreg-Programmen und mit Mitsprache von mehreren Ländern und Regionen zu verplanen, sondern vielmehr auf ein neues Niveau der Mitteleumverteilung zu gehen – einer Umverteilung à la EU-Next Generation oder PNRR *Italia Domani*³⁸ und jedenfalls mit eingeschränktem *multilevel government approach*.

B. Sprachenregelung

Und noch eine Randnotiz zum Thema Sprache: *Karl Rainer* erinnert daran, wie die Durchführungsbestimmungen DPR Nr 752 vom 26. Juli 1976 und DPR Nr 574 vom 15. Juli 1988 die Verpflichtung zur Kenntnis der beiden Landessprachen im öffentlichen Bereich festschrieben und der Gebrauch der deutschen und ladinischen Sprache im Verkehr der Bürger mit der öffentlichen Verwaltung, der Polizei und in den Gerichtsverfahren geregelt wurde und sieht die erreichte Gleichstellung der Sprachen als „ausschlaggebend für den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt im Lande und damit für den Aufbau des ethnischen Friedens und den Wohlstand der gesamten Bevölkerung.“³⁹ Der Gebrauch der Muttersprache in der Südtiroler Landesverwaltung im Rahmen der europäischen Agenden heute gibt Fragen auf. Zum Beispiel musste auch Südtirol im Rahmen der PNRR-Verpflichtungen Italiens gegenüber Brüssel Projekte zur Stärkung der Verwaltung auf die Beine stellen und dementsprechend im Herbst 2021 nach dem Reigen Roms einen territorialen Entwicklungsplan zur Beschleunigung komplexer Verfahren vorlegen, im Zuge dessen die Pflichteinstellung von „nationalen Experten“ zur Begleitung der komplexen Verfahren zügig von statuten gehen musste. So sitzen seit Januar 2022 insgesamt 19 solcher nationalen Experten in diversen Abteilungen des Landes Südtirol und bemühen sich, die Landesverfahren zu verstehen, zu durchleuchten und zu vereinfachen. Dass dieses hehre Ziel zB in der Raumordnung an offensichtlichen Sprachbarrieren scheitert, verwundert nicht, interessiert aber Rom nur marginal. Im Rahmen der Abrechnungen des PNRR wurde bereits die Frage aufgeworfen, ob im nationalen Monitoringsystem Regis

38 Abrufbar unter www.italiadomani.gov.it/it/home.html (22. 8. 2022).

39 *Rainer*, Meilensteine in der Entwicklung der Autonomie von 1972 bis 2012, in *Happacher/Obwexer* (Hg), 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration (2013) 13 (17).

alle Abrechnungsunterlagen auch in einer anderen als nur in der italienischen Sprache hochgeladen werden dürfen – die Antwort wird im Laufe der konkreten Kontrolltätigkeit auf nationaler Ebene wohl noch einige Stolpersteine überwinden müssen. Anzeichen von sprachlichen Stolpersteinen sind in europäischen territorialen Programmen nicht neu für die Verwaltung der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol. Aufgrund der nationalen Mitbestimmung und Koordinierung und des lokalen Kräftermangels mussten in den Programmperioden 2007–2013 und 2014–2020 insbesondere in den Programmen des ESF umfassende Arbeitspakete an externe Dienstleister ausgegeben werden. Sowohl die vorgeschriebene externe Bewertung der Programme als auch die notwendige Hilfe in der Abrechnung der Projekte im ESF liefen und laufen über nationale Rahmenkonventionen mit Großanbietern wie E&Y, KPMG, Deloitte, Tecnostruttura. Die Kenntnis der beiden Landessprachen wird zwar eingefordert, aber die Qualität der erbrachten Leistung liegt meist deutlich unter verwaltungsinternen Standards. Hie und da stutzte auch schon mal die Presse, wenn in den ESF-Begleitausschüssen „nur“ Italienisch gesprochen wurde.⁴⁰ Es ist bei den zuständigen Stellen eine Beschwerde einer Bezirksgemeinschaft eingetroffen, zum Umstand, dass die Kontrollberichte in der Periode 2014–2020 der Südtiroler Auditbehörde nur auf Italienisch verfasst waren. Gebrauch der Muttersprache in der Landesverwaltung: *Quo vadis?*

Die Südtiroler Fachliteratur in der Verwaltungssprache wurde in den 90er Jahren noch vom Übersetzungsdienst der EU gesucht und geschätzt.⁴¹ Heute übersetzen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Landesverwaltung selbst und auch die Europäische Kommission weitgehend mit *DeepL translator* oder anderen internen Übersetzungssystemen, wobei selbst die Europäische Kommission einsprachige Dokumente bevorzugt, da *machine translation systems* effizienter und schneller einsprachige Dokumente übersetzen. Selbst die parallele Abbildung der Texte in Spalten erweist sich eher hinderlich und beschert im Rahmen der automatisierten Übersetzung unliebsamen bürokratischen Mehraufwand. Trotzdem hält zB das Programm Interreg Italien-Österreich auch in der Periode 2021–2027 an einer rigorosen zweisprachigen Arbeitsweise fest, in der Überzeugung, dass so im Rahmen einer effektiven grenzüberschreitenden Zusammenarbeit die wirkliche und tiefe Mitarbeit aller Partner in den involvierten Regionen im Veneto, in Friaul-Julisch Venetien und in den Ländern Tirol, Salzburg und

40 ESF: man spricht Italienisch, *Tageszeitung Dolomiten* vom 5. 4. 2017.

41 Gespräch mit Karl Rainer am 25. 8. 2022 in Bozen.

Kärnten gewährleistet werden kann. Andere Interreg-Programme werden fast ausschließlich einsprachig abgewickelt (z.B. Interreg Italien-Schweiz nur auf Italienisch, Interreg Italien-Kroatien nur auf Englisch).

2019 – nach Brexit und vor Covid hat die Europäische Kommission eine Studie über die Grundhaltung der EU-Bürgerinnen und EU-Bürger im Bekenntnis zu Europa durchgeführt⁴² und eine kartographische Darstellung der positiven und negativen Einstellung gegenüber der EU-Integrationspolitik erarbeitet. Südtirol ist hier die einzige Region Italiens, die demnach – allein in grüner Farbe gekleidet – eine positive Grundhaltung einnimmt. Gelingt es Südtirol doch noch, trotz der Stolpersteine die Chancen zu vermitteln, die Europa bietet, und die Nischen zu besetzen, die sich auftun?

IV. Schlussbetrachtungen

Die Jahre 1992 bis 2020 sind eine Zeit der Bewährungsprobe der Autonomie im europäischen Einigungsprozess: Verfassungsreform, Konsolidierung des wirtschaftlichen Aufschwungs, auftretende Defizite hinsichtlich Transparenz und politische Beteiligung, harsche Kritik zuerst 1997 am Wirtschaftsförderungsgesetz des Landes Südtirol und 2014 an der Handhabung des ESF-Programms 2007–2013 haben Professionalisierung, Demut und Desillusionierung auch unter die Europa-Expertinnen und -Experten gebracht. Europäische Gerichtsurteile wie jene in den Rechtssachen *Bickel* und *Franz*,⁴³ *Rüffer*⁴⁴ und *Angonese*⁴⁵ haben zur Anpassung der Autonomie und der Minderheitenregelungen geführt, ohne dass dabei jedoch Kernelemente der Autonomie in Frage gestellt worden wären.⁴⁶ Die Vorgaben der europäischen Wettbewerbsregeln haben Eingang in das heimische Förderregime gefunden und die Staatsbeihilfenregelungen bestimmen heute weitgehend auch die Regelungen der lokalen Wirtschaftsförderung.

Next Generation bedeutet auch nächste Herausforderung. Die EU-Next Generation-Programme schlagen weiterhin in die Kerbe einer massiven

42 European Commission, *The Geography of EU-Discontent*, EC DG Regio, 2018, abrufbar unter https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/working-papers/2018/the-geography-of-eu-discontent.

43 EuGH, Rs C-274/96 (*Bickel und Franz*), EU:C:1998:563.

44 EuGH, Rs C-322/13 (*Rüffer*), EU:C:2014:189.

45 EuGH, Rs C-281/98 (*Angonese*), EU:C:2000:296.

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

Zentralisierung in der Abwicklung. Die Aufrufe zur Einreichung von Projekten werden in Italien zentral und von Ministerium zu Ministerium unterschiedlich definiert. So kam es auch schon vor, dass die Autonome Provinz Bozen-Südtirol aufgrund von Sonderregelungen im Rahmen des autonomen Finanzrahmens ihren Platz in den PNRR-Maßnahmen erst finden musste, nachdem aufgrund der allgemeinen Zeitnot in der Umsetzung manchmal und kurzerhand nationale Förderschienen einfach weitergeschrieben wurden, die Südtirol gar nicht als Begünstigten vorsahen. Oder es gab nationale Regelungen, die in Südtirol schlicht und einfach nicht greifen konnten – so passiert bei der Qualifizierung der Vergabestellen, die auf nationaler Ebene nur die Provinzhauptstädte haben und im Rahmen des PNRR alle qualifizierten Vergabestationen des Landes Südtirol außer jener der Landeshauptstadt Bozen ohne entsprechende Intervention durch Landeshauptmann *Arno Kompatscher* nicht berechtigt gewesen wären, eigenständig Verfahren abzuwickeln. Oder: Ausschreibungen, die die Modernisierung der Schulen betrafen und Standards vorschrieben, die es in Südtirol so nicht gibt, da der Schulbau im Territorium der Autonomen Provinz vom Landesgesetz geregelt ist, im Rahmen des PNRR aber nur das Staatsgesetz gilt.

Südtirol ist nach wie vor ein starker und gesuchter Partner, aber die Verdichtung der Kontrollmechanismen, die kritische Einstufung von kleinstrukturierten Realitäten betreffend Antikorruption und die zunehmend komplexe und einheitlich digitalisierte Welt der EU-Finanzierungen führten auch die Grenzen des autonomen Handlungsspielraums einer Minderheit vor Augen.

Themen wie UN-Nachhaltigkeitsziele, Kreislaufwirtschaft, *New European Bauhaus*, DNSH-Prinzip, Datenschutz und ähnliche Agenden sind Felder, die von Brüssel aus bedient und gestaltet werden. Insbesondere in punkto Digitalisierung und Sicherheitsstandards werden kleine lokale und autonome Verwaltungen wohl noch weiter über ihre Schatten springen müssen, denn Europa verlangt zuweilen mehr, als kleine, wenn auch autonome Länder stemmen können.

Sollten diesen Minderheiten und deren Verwaltungen die Kräfte ausgehen, so könnten einige Stolpersteine auch im Bereich der EU-Politiken für diese Territorien, deren Autonomien und Menschen eine reelle Gefahr darstellen.

