

Autonome Handlungsspielräume Südtirols in Gesetzgebung und Verwaltung: ausreichend abgesichert oder (zu) leicht einschränkbar?¹

Matteo Cosulich

I. Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie des Landes Südtirol

Die internationale Grundlage der Südtirol-Autonomie – das *Gruber-De Gasperi*-Abkommen, welches am 5. September 1946 in Paris unterzeichnet wurde² – sieht ausdrücklich vor, dass der Bevölkerung des Landes „an autonomous legislative and executive regional power“ (Art 2) gewährt wird.³ Diese Vorgabe wurde durch das Erste Autonomiestatut (Verfassungsgesetz Nr 5 vom 26. Februar 1948) präzisiert, welches neben der Region Trentino-Südtirol die zwei Autonomen Provinzen Trient und Bozen als Träger von Gesetzgebungsgewalt vorsah (Art 11-12). Auf der Grundlage des Prinzips des Parallelismus entsprachen diesen Gesetzgebungsbefugnissen ebenso viele Verwaltungsbefugnisse (Art 13).

Im Rahmen der dergestalt dreipoligen Autonomie Trentino-Südtirols (eine Region und zwei Länder) verwandelte das Zweite Autonomiestatut (wie es aus den durch VerfG Nr 1 vom 10. November 1971 vorgenommenen Änderungen am Ersten Autonomiestatut später in DPR Nr 670 vom 31. August 1972 übernommen wurde) die Länder in die wichtigsten Träger der Gesetzgebungsgewalt und somit auch zu den wichtigsten Trägern der Verwaltungsfunktion (auf Grundlage des bereits genannten Parallelismus, nunmehr in Art 16 ASt enthalten). Die Länder sind nunmehr zu Lasten der Region mit weitreichenden Gesetzgebungsbefugnissen ausgestattet (Art 8-10 ASt), deren Zuständigkeiten im Vergleich zum Autonomiestatut von

1 Aus dem Italienischen übersetzt von *Sophie Mair*.

2 Das Abkommen wurde dem Friedensvertrag zwischen Italien und den Alliierten und Assoziierten Mächten als Anlage IV beigelegt (Paris, 10.2.1947, in Italien mit Gesetz Nr 811 vom 2.8.1947 ratifiziert). Der Friedensvertrag nimmt in Art 10 Abs 2 ausdrücklich auf das Abkommen Bezug.

3 Bezogen auf die „internationale Verankerung der Autonomie“ siehe *D’Atena*, *L’accordo De Gasperi-Gruber e la garanzia di una „speciale“ specialità*, *Giur cost* 2016, 1879 (1881).

1948 deutlich verringert wurden. Analog zum Ersten Autonomiestatut hat auch das Zweite Autonomiestatut eine internationale Grundlage, die sich aus dem Einvernehmen *Waldheim-Moro* (Kopenhagen, 30. November 1969) ergibt, welches „Maßnahmen zum Schutz der Südtiroler Bevölkerung“ vorsieht („Südtirol-Paket“).⁴ Die Paketmaßnahmen wurden hauptsächlich im Autonomiestatut von 1972 umgesetzt, was schlussendlich im Jahr 1992 zur Beendigung des Streits über die „Südtirolfrage“ vor der UNO und zur Abgabe der Streitbeendigungserklärung vonseiten der österreichischen Bundesregierung führte.⁵

Die Aufwertung der Länder gegenüber der Region wurde mit VerfG Nr 3 vom 18. Oktober 2001, welches den Titel V des Teils II der Verfassung zu den Territorialautonomien abänderte, weiter gestärkt. Einerseits macht das VerfG 3/2001 die Region zur bloßen Summe der Länder, die sie zusammensetzen (Art 116 Abs 2 Verf). Andererseits kommen aufgrund Art 10 VerfG 3/2001 der Region, aber im Besonderen den Ländern (die „nunmehr den Schwerpunkt der Gesetzgebung darstellen“)⁶ dieselben Gesetzgebungskompetenzen zu, die auch den Regionen mit Normalstatut durch das VerfG 3/2001 zukommen, sofern diese „Formen der Autonomie, welche über die bereits [vom Statut] zuerkannten hinausgehen“, darstellen.

Die soeben kurz beschriebene institutionelle Entwicklung der Südtirol-Autonomie zeigt auf, dass diese Entwicklung auch anhand der zunehmenden Gesetzgebungskompetenzen der Autonomen Provinz Bozen nachvollzogen werden kann. Dabei ist hervorzuheben, dass die Gesetzgebungsautonomie – also die Trägerschaft von Gesetzgebungsbefugnissen, die sich von jenen des Staates unterscheiden und wenigstens teilweise davon getrennt sind, da man von diesem autonom ist – einer politischen Autonomie entspricht.⁷ Dies ist auch in den Regionen mit Normalstatut feststellbar, aber *a fortiori* in den Regionen mit Sonderstatut und in maximaler Ausprägung in

4 Zu finden in *Autonome Provinz Bozen-Südtirol* (Hg), Autonomiekodex (2022) 117 ff.

5 Siehe *Stocker*, Vom Paket zur Umsetzung – Einige Meilensteine und *Brugger*, Die Weiterentwicklung der Autonomie seit Abgabe der Streitbeilegungserklärung: die wichtigsten Etappen, in diesem Band.

6 *D'Atena*, Giur cost 2016, 1887. *Adde amplius Happacher*, Südtirols Autonomie in Europa. Institutionelle Aspekte der Europäischen Integration (2012) 100 ff.

7 Siehe *Cuocolo*, Diritto regionale italiano (1991) 23. „Die ‘politische’ Autonomie ist“, wiederum, „der größte Ausdruck der Autonomie“ (*Carloni/Cortese*, Introduzione ai poteri locali. Invarianti e profili storici, in *dies* (Hg), Diritto delle autonomie territoriali (2020) 1 (9). Zudem sei daran erinnert, dass „die Autonomie der Gebietskörperschaften entweder politischen Charakter hat oder keine Autonomie ist, denn die Gesetzgebungsautonomie (die allgemein als Inbegriff der Regionalautonomie betrachtet wird)

den Ländern, vor allem in Bezug auf die Autonome Provinz Bozen, die hier von besonderem Interesse ist.

Die Gleichwertigkeit zwischen Gesetzgebungsautonomie und politischer Autonomie kann leicht mit einer Argumentation *ad absurdum* belegt werden. Hätte die Autonome Provinz Bozen keine Gesetzgebungsautonomie, wäre ihre bloße Verwaltungsfunktion unweigerlich der Gesetzgebungsbefugnis des Zentralstaates unterworfen, da die „Verwaltungsautonomie zur Legitimation und Anleitung ihrer Tätigkeit das Gesetz über sich haben muss: So fordert es das Legalitätsprinzip. Wenn das Gesetz aber das Staatsgesetz ist und bleibt, wird die politische Autonomie der Region [im vorliegenden Fall, des Landes] zunichte gemacht, weil ihre Verwaltung von den politischen Entscheidungen der Regierung und der Mehrheit abhängt“.⁸ Anders gesagt: In Ermangelung einer Gesetzgebungsbefugnis würden die Regionen (und die Länder) die Qualifikation als „verfassungsrechtlich relevant“⁹ verlieren, durch die sie aufgrund der Zuordnung der Gesetzgebungsbefugnis charakterisiert werden, weil „die Region [dadurch] von einer Verwaltungskörperschaft zu einer Körperschaft mit verfassungsrechtlicher Bedeutung und Tragweite erhoben wird“.¹⁰

Die bisherigen Ausführungen müssen aber auch in einen breiteren Zusammenhang gestellt werden: Zwar wird den Regionen ihre Gesetzgebungsbefugnis nicht entzogen – obschon es in der Vergangenheit nicht an Versuchen gemangelt hat, deren Zuständigkeiten durch eine Verfassungsrevision einzuschränken¹¹ –, seit geraumer Zeit ist aber ein Prozess der Reduzierung der Regionen auf die Verwaltungsfunktion im Gange, vor allem hinsichtlich der Regionen mit Normalstatut. Genauer gesagt, zu einer eingeschränkten gesetzgeberischen Tätigkeit kommt der Charakter

hat nur Bedeutung und Wirksamkeit, wenn sie eng mit der politischen Autonomie verbunden ist“ (*Martines*, Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico 1956, 100 (150)). Auch die Rechtsprechung des VfGH erkennt die politische Autonomie der Regionen ausdrücklich an (VfGH, Urteil Nr 229/1989, RE Pkt 4).

8 *Bin*, Unità e differenziazione: il problema costituzionale e le prospettive, *Munus* 3/2020 XIII (XIV).

9 *Gardini*, Le tendenze dell'autonomia legislativa delle Regioni, *Istituzioni del Federalismo* 2022, 253 (266). Im Italienischen wird der Begriff des „tono costituzionale“ – wörtlich „der verfassungsmäßige Ton“ verwendet (Anm der Übersetzerin).

10 *Ambrosini*, L'ordinamento regionale (1957) 60.

11 Siehe in diesem Sinne den Wortlaut von Art 117 Verf, der sich aus einer Novelle ergeben hätte, die von den Kammern während der XVII. Legislaturperiode beschlossen und im GA Nr 88/2016, I (9-10), bekanntgemacht wurde, aber vom Wahlkörper im Zuge eines Referendums am 4.12.2016 abgelehnt wurde.

als Maßnahmengesetz vieler der wenigen in Kraft getretenen Regionalgesetze hinzu. So haben nur die Hälfte der 16 im Jahr 2022 verabschiedeten Gesetze der Region Kampanien einen tatsächlich normativen Inhalt. Den Gegenpol zur Zughaftigkeit des regionalen Gesetzgebers stellt das Übermaß an staatlicher Gesetzgebung dar, die dazu neigt, in Bereiche einzudringen, die der regionalen Gesetzgebung überlassen scheinen. Dieses Eindringen wird durch eine die Schranken der regionalen Gesetzgebungsbefugnis weit auslegende Rechtsprechung des VfGH ermöglicht, wie im Folgenden dargestellt.

Diese sukzessive Entfernung der Regionen von einer Ausübung ihrer Gesetzgebungsbefugnis im eigentlichen Sinne (also mit normativem Inhalt und nicht mit Maßnahmencharakter) bewirkt, dass sie sich „vorwiegend als Verwaltungskörperschaften, eine Art Makro-Gemeinden, die hauptsächlich mit Verwaltungsfunktionen ausgestattet sind“¹² auszeichnen. Auch wenn die regionalen Politiker dieser Entwicklung oft positiv gegenüberstehen, da sie eine Annäherung an die Interessen der eigenen Wählerschaft bedeutet,¹³ stellt sie sich dennoch als Falle für die Regionen heraus. Sie werden zu bloßen Umsetzerinnen des Willens des staatlichen Gesetzgebers und stehen ihrer politischen Autonomie beraubt im Wettbewerb mit den Gemeinden, die sich auf demselben Spielfeld (jenem der Verwaltung) bewegen. Sosehr die Region auch wenig löbliche zentralistische Maßnahmen ergreift: Auf Ebene der Verwaltung ist die Gemeinde in letzter Konsequenz begünstigt, schon allein deswegen, weil sie sich – wenigstens in den Regionen mit Normalstatut – immer auf das vertikale Subsidiaritätsprinzip berufen kann.¹⁴ Auf die Region, die hauptsächlich Verwaltungsfunktionen ausübt und sich so mit den Gemeinden überschneidet, scheint die missgünstige Bezeichnung zuzutreffen, die bisweilen für das Italien der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts verwendet wurde: „ein großes Belgien, ohne die Industrie“.¹⁵ Das heißt, *mutatis mutandis*, eine Region, die als große Gemeinde ohne die

12 Gardini, *Le tendenze*, 255.

13 Auch was den vorwiegenden Maßnahmencharakter der regionalen Gesetzgebung betrifft, siehe *Cerruti*, *Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato. Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale* (2020) 30.

14 Siehe II.D.

15 Es handelte sich hierbei um eine wiederkehrende Bezeichnung, die zB im Brief von *Constantino Nigra*, dem italienischen Botschafter in Wien, an *Francesco Crispi*, den Präsidenten des Ministerrates und Minister für auswärtige Angelegenheiten, vom 7.8.1890 zu finden ist, veröffentlicht in: *Rassegna storica del Risorgimento* (1934) 15 (17).

Vorzüge der kommunalen Ebene, sprich die Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern, definiert werden kann.

II. Schrittweise Aushöhlung der Südtirol-Autonomie

Im Lichte der bisherigen Überlegungen geht es nun darum, das tatsächliche Ausmaß der Autonomie, vor allem der Gesetzgebungsautonomie und damit der politischen Autonomie Südtirols zu ermitteln. Zunächst werden dafür die verschiedenen Gesetzgebungsbefugnisse des Landes analysiert,¹⁶ auch im Lichte der Rechtsprechung des VfGH, die den regionalen Autonomien, sowohl mit Normal- als auch mit Sonderstatut, in den letzten Jahren nicht sonderlich wohlgesonnen war. Anschließend wird darauf eingegangen, wie sich diese Gesetzgebungsbefugnisse auf die Ausübung der Verwaltungsfunktionen des Landes auswirken.

A. Primäre Gesetzgebungsbefugnisse

Die Sonderautonomien heben sich noch immer von den Regionen mit Normalstatut durch ihre primäre Gesetzgebungsbefugnis ab, die nur für Erstere charakteristisch ist. Der Begriff bezeichnet(e)¹⁷ „die wichtigste Erscheinungsform der Regionalautonomie auf Ebene der Gesetzgebung“.¹⁸ Alternativ werden auch die Bezeichnungen volle Gesetzgebungsbefugnis oder – in Anlehnung an den nachdrücklichen Wortlaut des sizilianischen Autonomiestatuts (Art 14) – ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis verwendet, wobei die verschiedenen Begriffe dieselbe Bedeutung haben. Tatsächlich zeichnet(e) sich die primäre Gesetzgebungsbefugnis dadurch aus, dass sie weniger Schranken unterliegt als jede andere Gesetzgebungsbefugnis der

16 Nachfolgend wird auf die wichtigsten Gesetzgebungsbefugnisse des Landes eingegangen, sowohl hinsichtlich des Umfangs des sachlichen Anwendungsbereichs als auch auf die Gesetzgebungsautonomie, die potenziell ausgeübt werden kann. Es werden deshalb die primären, sekundären (konkurrierenden) und residualen Gesetzgebungsbefugnisse untersucht, während die tertiären und delegierten Gesetzgebungsbefugnisse, respektive in Art 10 bzw 17 ASt geregelt, nicht behandelt werden.

17 Die Vergangenheitsform soll hervorheben, dass die regionale Gesetzgebungsautonomie nunmehr im geltenden Text der Verfassung, wie er aus den Änderungen durch VerfG Nr 3/2001 hervorgeht, vielleicht am Vollständigsten in der residualen Gesetzgebungsbefugnis zum Ausdruck kommt (siehe I.I.C.).

18 *Martines/Ruggeri/Salazar/Morelli*, *Lineamenti di Diritto regionale*¹⁰ (2019) 183.

Region (oder des Landes). Dies bedeutet jedoch keineswegs, dass Schranken fehlen. Zunächst ist an die logischerweise notwendigen Schranken zu erinnern, welche durch das Sachgebiet (die Gesetzgebungsbefugnis wird im Rahmen jener Materien ausgeübt, die der Region oder dem Land explizit oder implizit¹⁹ zuerkannt werden) sowie das Territorium (die Gesetzgebungsbefugnis wird auf dem Gebiet der Region oder des Landes ausgeübt) gegeben sind, die allen Arten der Gesetzgebungsbefugnis gemein sind. Neben diesen Schranken bestehen für jede Gesetzgebungsbefugnis weitere, eigene Schranken. Im gegenständlichen Fall sind die Schranken der primären Gesetzgebungsbefugnis von Interesse, die für die Region in Art 4 ASt festgelegt sind und auf welchen Art 8 ASt in Bezug auf dieselbe Gesetzgebungsbefugnis auf Länderebene verweist.

Unter den statutarischen Schranken – bekannterweise die „Übereinstimmung mit der Verfassung und den Grundsätzen der Rechtsordnung der Republik“, die „Achtung der internationalen Verpflichtungen und der nationalen Interessen“ unter Einbezug „des Schutzes der örtlichen sprachlichen Minderheiten“ sowie die „grundlegenden Bestimmungen der wirtschaftlich-sozialen Reformen der Republik“ – sind va letztere potenziell in der Lage, die Gesetzgebungsbefugnis des Landes am stärksten einzuschränken, da sie spezifischerer Natur sind als die anderen Schranken. Dies ergibt sich aus der Definition der grundlegenden Bestimmungen von Reformen in der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung, wonach sich eine solche Bestimmung „in dreierlei Hinsicht auszeichnet: (a) es muss sich um gesetzliche Bestimmungen des Staates handeln, die (...) reformatorischen Charakter aufweisen und darauf ausgerichtet sind, das normative Gefüge der Rechtsordnung oder das Leben unserer gesamtstaatlichen Rechtsgemeinschaft wesentlich zu beeinflussen; (b) diese Bestimmungen müssen Bereiche oder Rechtsgüter des wirtschaftlich-sozialen Lebens von erheblicher Bedeutung zum Gegenstand haben, unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Werte; (c) es muss sich um ‚grundlegende Bestimmungen‘ handeln, dh sie müssen die Stellung von Grundsatzbestimmungen innehaben oder die Regelung von Rechtsinstituten beinhalten (...), die einem einheitlichen Interesse entsprechen und daher eine Umsetzung im gesamten Staatsgebiet erforderlich machen“.²⁰ Die „grundlegenden Bestim-

19 Hier wird auf die residuale Gesetzgebungsbefugnis der Region (oder des Landes) Bezug genommen, die gemäß Art 117 Abs 4 Verf in allen Sachgebieten, „die nicht ausdrücklich der staatlichen Gesetzgebung vorbehalten sind“, besteht.

20 VfGH, Urteil Nr 1033/1988, RE Pkt 4.

mungen“ werden also nicht aus der gesamten republikanischen Rechtsordnung abgeleitet, sondern aus bestimmten wirtschaftlich-sozialen Sachbereichen, in die die staatliche Gesetzgebung mit Reformabsicht und notwendigerweise in Übereinstimmung mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben eingegriffen hat.²¹ In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass der erste Hinweis auf die Schranke der „grundlegenden Bestimmungen“ im sizilianischen Statut zu finden ist, in welchem vorgesehen ist, dass die primäre Gesetzgebungsbefugnis der Region „ohne Nachteil für die von der Verfassungsgebenden Versammlung des italienischen Volkes beschlossenen Agrar- und Industriereformen“ ausgeübt wird (Art 14). Es müsste sich also um gesetzgeberische Entscheidungen handeln, die aus strategischer Sicht so entscheidend sind, dass sie sich notwendigerweise auch auf die stärkste Gesetzgebungsbefugnis der Regionen auswirken (man darf nicht vergessen, dass das sizilianische Statut sie als „ausschließlich“ bezeichnet).

Allerdings bringt der Übergang von der abstrakten statutarischen Vorgabe zur konkreten Anwendung durch die (Verfassungs-)Rechtsprechung einige Überraschungen mit sich, da die Einstufung als grundlegende Bestimmung wirtschaftlich-sozialer Reformen mit einer gewissen Großzügigkeit zu erfolgen scheint. So wird beispielsweise im Urteil Nr 117/2022 – das zwar auf das Trentino bezogen ist, aber eine primäre Gesetzgebungsbefugnis betrifft, die durch das Autonomiestatut beiden Ländern zugesprochen wird – die Vorgabe eines einheitlichen Verfahrens zur Bewertung von Projekten, die im Rahmen von Vergabeverfahren von Konzessionen vorgelegt werden, als grundlegende Bestimmung im Bereich der großen Wasserableitungen zur Erzeugung elektrischer Energie angesehen, die gemäß Art 13 AST eigentlich in die primäre Gesetzgebungsbefugnis der Länder fallen.²² Obwohl die grundlegenden Bestimmungen wirtschaftlich-sozialer Reformen nicht notwendigerweise den Charakter von Grundsatzbestimmungen haben müssen,²³ scheint die Vorgabe eines einheitlichen Verfahrens darauf hinzuweisen, dass dies keine zwingende Vorschrift ist, sondern eher nur eine mögliche Form der Umsetzung der jüngsten der „großen Reformen“ im Bereich der Konzessionen für die großen Wasserableitungen zur Erzeugung elektrischer Energie und darauf abzielt, den freien Markt für die Konzessionen

21 Oder in Übereinstimmung mit unionsrechtlichen Vorgaben, wie dies im wirtschaftlichen Bereich zunehmend der Fall ist (zB im Hinblick auf die Konzessionen für große Wasserableitungen zur Erzeugung elektrischer Energie, die nachstehend behandelt werden).

22 VfGH, Urteil Nr 117/2022, RE Pkt 8.

23 VfGH, Urteil Nr 198/2018, RE Pkt 18.8.

zu gewährleisten. Bestenfalls könnte man das einheitliche Verfahren als einen wesentlichen Grundsatz der Materie sehen, der als solcher eigentlich keine Einschränkung der primären Gesetzgebungsbefugnis bewirkt, und nicht als grundlegende Bestimmung einer wirtschaftlich-sozialen Reform, da das oben erwähnte Merkmal der entscheidenden strategischen Wichtigkeit fehlt.

Bei näherer Betrachtung sind die „grundlegenden Bestimmungen wirtschaftlich-sozialer Reformen“ allgemeinerer Natur als die „wesentlichen Grundsätze der Materie“ – oder sollten es zumindest sein. Letztere haben im wirtschaftlich-sozialen Bereich nicht unbedingt den erwähnten Reformcharakter und sind eher in enger abgegrenzten Sachbereichen zu finden. Tatsächlich stellen die „wesentlichen Grundsätze“ die zusätzliche Schranke dar, durch welche sich konkurrierende und primäre Gesetzgebungsbefugnis unterscheiden und letztere – per Definition – umfassender macht als erstere. Soeben wurde alternativ die Konditionalform des Verbs „sollen“ angeführt, um daran zu erinnern, dass die „Unbestimmtheit der Formulierung“²⁴ – die im Ausdruck „grundlegende Bestimmungen der wirtschaftlich-sozialen Reformen der Republik“ deutlich wird – es dem die regionale Gesetzgebungsautonomie nicht sonderlich respektierenden staatlichen Gesetzgeber ermöglicht hat, im Gesetzestext die „grundlegenden Bestimmungen der wirtschaftlich-sozialen Reformen“ selbst zu definieren, auch wenn diese nicht selten mit den „wesentlichen Grundsätzen“ der Materie übereinstimmen. Auf diese Weise wurden „Staatsgesetze mit zwei Gesichtern“ geschaffen, die selbst erklären, sowohl die einen als auch die anderen Grundsätze zu beinhalten.²⁵ Auf diese Weise werden primäre und konkurrierende Gesetzgebungsbefugnisse gleichermaßen eingeschränkt, indem erstere an den Umfang letzterer angepasst werden. Dies führt dazu, dass die Gesetzgebungsautonomie der Regionen mit Sonderstatut und der Länder beschnitten wird²⁶ – eine Beschränkung, die, wie wir gesehen haben, nicht selten von der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung gebilligt wird.

24 Rosini, Le competenze legislative e amministrative, in Baroncelli (Hg), Profili costituzionali del Trentino-Alto Adige/Südtirol (2015) 113 (118).

25 Martines/Ruggeri/Salazar/Morelli, Lineamenti, 189.

26 Carli, Diritto regionale³ (2022) 177.

B. Sekundäre Gesetzgebungsbefugnisse

Wird einerseits die primäre Gesetzgebungsbefugnis an das Ausmaß der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis angepasst, erfreut sich andererseits letztere keiner guten Gesundheit, da sie häufig durch die staatliche Gesetzgebung eingeschränkt wird, welche mit Billigung des VfGH die verfassungsrechtlich bzw statutarisch vorgeschriebenen Schranken weit auslegt, wie weiter unten aufgezeigt wird. Insbesondere ist hier die Schranke der in den Gesetzen des Staates festgelegten Grundsätze gemeint; eine Schranke, die – wie gesagt – besonders die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis charakterisiert.

Die sekundäre Gesetzgebungsbefugnis ist bis heute die einzige Gesetzgebungsbefugnis der Region bzw des Landes, die sowohl im Text der Verfassung (Art 117 Abs 3 Verf) als auch in den Sonderstatuten vorgesehen ist (von besonderem Interesse ist hier Art 9 ASt, der die Materien der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis der Länder anführt und für die jeweiligen Schranken auf den vorhergehenden Art 5 verweist, der dieselbe Gesetzgebungsbefugnis für die Region regelt). Es ist daher besonders einfach, den Text der Verfassung mit dem Text des Autonomiestatuts, auch in wörtlicher Hinsicht, zu vergleichen. Das Erste, was aus diesem Vergleich hervorgeht, ist, dass Art 117 Abs 3 letzter Satz Verf den Umfang der dem staatlichen Gesetzgeber zugewiesenen Bereiche enger zu fassen scheint, indem er ihm ausdrücklich nur die Festsetzung wesentlicher Grundsätze vorbehält, während die Gesetzgebungsbefugnis in den genannten Materien ansonsten der Region zusteht, wie im Folgenden noch näher erläutert wird. Das Autonomiestatut der Region Trentino-Südtirol hingegen greift den ursprünglichen Wortlaut von Art 117 Verf auf und spricht daher von einer Gesetzgebung der Region (und des Landes) „im Rahmen der in den Gesetzen des Staates festgelegten Grundsätze“ (Art 5 ASt).

Unabhängig vom Wortlaut der verfassungsrechtlichen Bestimmung über die konkurrierende Zuständigkeit ist die Unterscheidung zwischen wesentlichem Grundsatz und detaillierter Regelung – also zwischen (staatlichen) Grundsätzen und Regelungen (der Region oder des Landes) – die sie auszeichnen sollte, „äußerst unscharf und zweideutig“.²⁷ Hinzu kommt, dass der Staat die Grundsätze der verschiedenen Materien nur sehr selten in eigenen Rahmengesetzen definiert und somit abgegrenzt hat. Daraus

27 *Martines/Ruggeri/Salazar/Morelli, Lineamenti*, 199.

resultiert die Notwendigkeit, die Grundsätze aus den geltenden Staatsgesetzen in den verschiedenen Bereichen der konkurrierenden Zuständigkeiten abzuleiten,²⁸ in Verbindung mit der Tendenz des Staates, ganze, auch sehr detaillierte Regelungen als Grundsatzgesetzgebung zu definieren. Dies hat dazu geführt, dass der Umfang der Gesetzgebungsautonomie der Regionen und Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis zunehmend eingeschränkt wurde. Ein Beispiel hierfür ist Art 19 Abs 1 GvD Nr 502 vom 30. Dezember 1992, welches die enthaltenen staatlichen Detailbestimmungen im Bereich des Gesundheitswesens vollumfänglich als „wesentliche Grundsätze gemäß Art 117 Verf“ einstuft, auch wenn es in den Bereich der konkurrierenden Zuständigkeit des „Gesundheitsschutzes“ fällt (was auch für die Autonome Provinz Bozen gemäß Art 117 Abs 3 Verf gilt, anwendbar *ex* Art 10 VerfG 3/2001).

Die Gesetzgebung der Region bzw des Landes wird nicht nur durch eine extensive Auslegung der wesentlichen Grundsätze im Bereich der konkurrierenden Zuständigkeit eingeschränkt, sondern auch dadurch, dass von der Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, diese Grundsätze durch eine staatliche Regelung zu ergänzen. Diese ergänzende Regelung ist insofern detailliert als sie die unmittelbare Anwendung dieser Grundsätze gewährleisten soll, und außerdem dadurch gekennzeichnet, dass sie nur bis zum Tätigwerden des regionalen Gesetzgebers in Kraft bleibt, vor dem sie dann zurückweicht – ein Tätigwerden, das sich verzögern oder sogar ausbleiben könnte. Auf diese Art und Weise „verwandelt sich die Gesetzgebungsbefugnis der Region [oder des Landes] von einem notwendigen Element zu einem lediglich eventuellen und nebensächlichen Element im Vergleich zu den bereits vollkommenen und auf dem gesamten Staatsgebiet automatisch anwendbaren Staatsgesetzen“.²⁹

Wie bereits erwähnt, konnte der ursprüngliche Wortlaut von Art 117 Verf (und von Art 5 ASt) auch dahingehend ausgelegt werden, dass dem staatlichen Gesetzgeber ein weitergehendes Eindringen in konkurrierende Materien ermöglicht und er dazu berechtigt wird, eine weichende Detailregelung zur unmittelbaren Umsetzung von neuen wesentlichen Grundsätzen zu treffen.³⁰ Eine solche weichende Detailregelung scheint heute durch den geltenden Wortlaut von Art 117 Abs 3 letzter Satz Verf ausgeschlossen,

28 Siehe dazu Art 1 Abs 3 Gesetz Nr 131 vom 5.6.2003, auf der Grundlage des VfGH-Urteils Nr 282/2002, RE Pkt 4.

29 *Caretti/Tarli Barbieri*, *Diritto regionale*⁵ (2019) 63.

30 In diesem Sinne VfGH, Urteil Nr 214/1985, RE Pkt 4.

wonach der staatlichen Gesetzgebung nur die Festsetzung wesentlicher Grundsätze vorbehalten ist.³¹ In diesem Fall könnte Art 10 VerfG 3/2001 vielleicht auf die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis Südtirols anwendbar sein, da die strengere Beschränkung des Eingriffs des staatlichen Gesetzgebers spiegelbildlich zu „Formen der Autonomie“ führen würde, „welche über die bereits [dem Gesetzgeber der Autonomen Provinz Bozen] zuerkannten hinausgehen“. Dies selbst in Hinblick auf die Schranken, die sich aus dem geltenden Wortlaut von Art 117 Verf ergeben und die in den der staatlichen Gesetzgebung zugewiesenen Querschnittsmaterien bestehen. Anders gesagt, müsste der Wortlaut von Art 5 ASt und 9 ASt so interpretiert werden, als ob er die Formulierung von Art 117 Abs 3 Verf beinhalten würde. Es muss im Übrigen darauf hingewiesen werden, dass sich die in Art 117 Abs 3 Verf enthaltene Hemmschwelle gegenüber einer weichenden Detailgesetzgebung des Staates als sehr niedrig erwiesen hat, da die „spätere Rechtsprechung“ nach anfänglichem Zögern³² „die Möglichkeit zum Erlass weichender Detailregelungen in gewissem Maße ausgeweitet hat“.³³

Im Hinblick auf diese fragwürdige Entwicklung hätte eine bestimmte Durchführungsbestimmung zum Autonomiestatut spezifischen Schutz für die Region Trentino-Südtirol bieten können: Art 2 GvD Nr 266 vom 16. März 1992 sieht vor, dass bestehende Gesetzgebung der Region und des Landes auch beim Vorhandensein von unvereinbaren Grundsätzen der Staatsgesetzgebung weiterhin Anwendung findet. Dabei bleibt es dem Landesgesetzgeber überlassen, eine eventuelle Anpassung der landesgesetzlichen Detailbestimmungen an die staatlichen Grundsätze vorzunehmen, unbeschadet der Möglichkeit des Staates, nicht angepasste Gesetzesbestimmungen vor dem VfGH anzufechten. In der Tat scheint dies die Anwendung von weichenden Detailregelungen des Staates für die Region Trentino-Südtirol und/oder die Länder auszuschließen, da dadurch das (vom GvD 266/1992 zuerkannte) Recht einer eigenständigen Anpassung eingeschränkt würde. Allerdings deutet die bekannte und deutliche Abneigung der italienischen Regierung, fehlende Anpassungen gemäß Art 2 GvD 266/1992³⁴ anzufechten, darauf hin, dass der darin vorgesehene Mechanismus nur mühsam funktioniert. Der Staat zieht es vor, auch in der Regi-

31 In diesem Sinne *D'Atena*, *Diritto regionale*⁴ (2019) 153.

32 VfGH, Urteil Nr 282/2002, RE Pkt 4.

33 *Caretti/Tarli Barbieri*, *Diritto*, 64.

34 *Vedi Carli*, *Diritto*, 272.

on Trentino-Südtirol auf eine weichende Detailgesetzgebung im Bereich der konkurrierenden Zuständigkeiten zu setzen, unterstützt von der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung.

Die aufgezeigte Entwicklung der Beschränkung der Ermessensspielräume der Gesetzgebung der Region bzw des Landes im Bereich der sekundären Zuständigkeiten kann für das Land Südtirol zu äußerst unbefriedigenden Ergebnissen führen. So hat der VfGH beispielsweise im kürzlich ergangenen Urteil Nr 139/2022 zur Gesetzgebung der Autonomen Provinz Bozen festgestellt, dass das sehr detaillierte Verfahren zur Bildung der Prüfungskommission bei der Vergabe von Führungsaufträgen für komplexe Organisationseinheiten, in der Staatsgesetzgebung geregelt durch Art 15 Abs 7-*bis* GvD 502/1992, in seiner Gesamtheit einen wesentlichen Grundsatz der Materie darstellt,³⁵ der als solcher durch eine nachfolgende Landesgesetzgebung nicht angegriffen werden kann und im Urteil für verfassungswidrig erklärt wurde.

C. Residuale Gesetzgebungsbefugnis

Man könnte sich die Frage stellen, ob der Gesetzgeber des Landes Südtirol im Hinblick auf die kurz dargestellten Einschnitte in die primären und sekundären Gesetzgebungsbefugnisse einen größeren Spielraum innerhalb der residualen Gesetzgebungsbefugnis finden könnte. Diese Gesetzgebungsbefugnis wurde den Regionen mit Normalstatut bekanntlich ausdrücklich durch Art 117 Abs 4 Verf, eingeführt durch VerfG 3/2001, zugesprochen. Demnach steht den Regionen die Gesetzgebungsbefugnis „für alle Sachgebiete“ zu, „die nicht ausdrücklich der staatlichen Gesetzgebung vorbehalten sind“. Art 10 VerfG 3/2001 legt fest, dass diese Gesetzgebungsbefugnis auch den Regionen mit Sonderstatut und den Ländern zusteht, soweit „Formen der Autonomie vorgesehen sind, welche über die bereits zuerkannten hinausgehen“. Da im System der Region Trentino-Südtirol verschiedene Körperschaften die Gesetzgebungsbefugnis ausüben, muss zuerst die Frage der Verteilung der residualen Gesetzgebungsbefugnis zwischen der Region Trentino-Südtirol und den Autonomen Provinzen Trient und Bozen geklärt werden. Die ausdrückliche Erwähnung der Länder neben den Regionen mit Sonderstatut im Wortlaut von Art 10 lässt die

35 VfGH, Urteil Nr 139/2022, RE Pkt 5.3.

Frage trotz allem leicht lösen, indem die residuale Gesetzgebungsbefugnis jeweils der Region bzw den Ländern in jenen Materien zugeordnet wird, in denen sie übereinstimmende (oder zusammenhängende) statutarische Zuständigkeiten haben.³⁶

Diese Übereinstimmung muss sich auf im Sonderstatut ausdrücklich geregelte Materien beziehen, die primäre, sekundäre oder auch tertiäre Gesetzgebungsbefugnisse der Region oder dem Land zuweisen. Ein Beispiel hierfür ist der „Handel“, der einerseits gemäß Art 9 Abs 1 Nr 3 ASt unter die konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnisse fällt und andererseits der residualen Gesetzgebungsbefugnis der Regionen mit Normalstatut laut Art 117 Abs 4 Verf überlassen ist.³⁷ Die Anwendung von Art 10 VerfG 3/2001 bedingt daher eine „Hochstufung der Zuständigkeiten“³⁸ des Landesgesetzgebers, denn die Materie geht von der konkurrierenden in die residuale Gesetzgebungsbefugnis über.

Andererseits versteht man gerade durch das Beispiel des Handels, dass die Autonome Provinz Bozen in der Ausübung der residualen Gesetzgebungsbefugnis extreme Vorsicht walten lässt. In der Landesgesetzgebung nach 2001 wurde diese Gesetzgebungsbefugnis nur zwei Mal ausdrücklich, also unter Bezugnahme auf Art 117 Abs 4 Verf ausgeübt: Im Landesgesetz Nr 7 vom 16. März 2012 „Liberalisierung der Handelstätigkeit“ (Art 1 Abs 2) sowie im Landesgesetz Nr 3 vom 8. März 2013, einer Art Omnibusgesetz zur Rechtspflege der Landesgesetzgebung, das mehrere andere Landesgesetze abändert. Letzteres novelliert in Art 3 Abs 2 eine Bestimmung des Landesraumordnungsgesetzes (Art 44/*ter*) mit der Überschrift „Einzelhandel in den Gewerbegebieten“. In beiden Fällen handelt es sich also um gesetzgeberische Eingriffe im Bereich des Handels, bei denen die Autonome Provinz Bozen ausdrücklich darauf hinweist, dass sie nicht ihre konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis gemäß Art 9 ASt, sondern ihre residuale Gesetzgebungsbefugnis gemäß Art 117 Verf (über Art 10 VerfG 3/2001) ausübt. Daher unterliegt sie nicht der Schranke der wesentlichen Grundsätze der Materie, die die konkurrierende, aber nicht die residuale Gesetzgebungsbefugnis betreffen. Dennoch unterliegt die Landesgesetzgebung Schranken,

36 Siehe *D'Atena*, Giur cost (2016) 1886 f, der im Übrigen die Auffassung vertritt, dass bei einem fehlenden Zusammenhang zwischen einer Materie und einer anderen, statutarisch zugewiesenen Materie, dem Land aufgrund seiner vorherrschenden Rolle in der Gesetzgebung die Zuständigkeit zuerkannt werden sollte.

37 In diesem Sinne *Caravita/Fabrizzi/Sterpa*, Lineamenti di diritto costituzionale delle Regioni e degli enti locali³ (2019) 106 f und VfGH, Urteil Nr 1/ 2004, RE Pkt 3.

38 *Rosini*, Le competenze legislative, 124.

die auf Staatsgesetze zurückzuführen sind, auch wenn diese anders bezeichnet werden. Im Detail kann festgehalten werden, dass die Gesetzgebung auf der Grundlage von Art 117 Abs 4 Verf (residuale Gesetzgebungsbefugnis) jenen Schranken unterliegt, die im Artikel selbst vorgesehen sind, nämlich den ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnissen des Staates. Vor allem die transversalen Befugnisse, die „finalistischen Charakter“ aufweisen, sind in der Lage, „Einfluss auf andere Zuständigkeiten auszuüben, auch wenn diese in die residuale Gesetzgebungsbefugnis der Region [oder des Landes] fallen, weil der Zweck, den sie verfolgen, die Grenzen zwischen den Materien aufweicht (oder sogar aufricht)“.³⁹ So wurden die Bestimmungen des genannten LG 7/2012 vom Staat in einer direkten Verfassungsbeschwerde aufgrund der Beschränkung des Einzelhandels in Gewerbegebieten angefochten. Der VfGH erklärte die Bestimmungen aufgrund des Widerspruchs zur Gesetzgebung in der Querschnittsmaterie „Schutz des Wettbewerbs“ für verfassungswidrig, welche gemäß Art 117 Abs 2 lit e) Verf in die ausschließlichen Zuständigkeiten des Staates fällt.⁴⁰ Mit einer ähnlichen Begründung wurden auch landesgesetzliche Bestimmungen der Autonomen Provinz Trient (Art 1 LG Nr 4 vom 3. Juli 2020) für verfassungswidrig erklärt, welche die Schließung von Handelsbetrieben an Sonn- und Feiertagen eingeführt hatten.⁴¹

Die nun kurz beschriebenen Ereignisse in Bezug auf die Landesgesetzgebung der Autonomen Provinz Bozen im Bereich des Handels bestätigen den Eindruck, dass eine ausdrückliche Ausübung der residualen Gesetzgebungsbefugnis durch das Land Südtirol die Anwendung jener Schranken mit sich bringt, die sich aus der überbordenden Staatsgesetzgebung im Bereich der Querschnittsmaterien ergeben. Folglich ist es für das Land keine Alternative, auf diese Gesetzgebungsbefugnis zurückzugreifen, um die bereits aufgezeigten Einschnitte in die primären und sekundären Zuständigkeiten zu kompensieren. So lässt sich vielleicht erklären, warum es die Autonome Provinz vermeidet, Gesetze in jenen Bereichen zu erlassen, die nicht im Autonomiestatut vorgesehen sind und bei denen sie ihre Gesetzgebungsbefugnis *a contrario* auf Art 117 Abs 4 Verf stützen müsste, welcher, wie aufgezeigt, in der Landesgesetzgebung nur sehr selten erwähnt wird. Man könnte also sagen, dass es der Landesgesetzgeber vorzieht, in Küstennähe zu segeln, indem er nur jene Bereiche regelt, die ihm ohnehin

39 Parisi, Le potestà normative, in Bin/Falcon (Hg), Diritto regionale² (2012) 233 (244).

40 VfGH, Urteil Nr 38/2013.

41 VfGH, Urteil Nr 134/2021.

durch das Autonomiestatut zugesprochen sind, anstatt sich in das offene, aber stürmische Meer der unbenannten Materien zu wagen, in dem die heftigen Wellen einer Staatsgesetzgebung im Bereich der Querschnittsmaterien bewältigt werden müssen.

D. Verwaltungsfunktionen

Was die Verwaltungsfunktionen der Autonomen Provinz Bozen betrifft, könnte man diese durch das soeben beschriebene Austrocknen der Ausübung der Gesetzgebungsbefugnisse als gestärkt ansehen. Vor allem deshalb, weil das Land, wie erwähnt,⁴² entsprechend dazu neigt, sich eher wie eine Verwaltungskörperschaft denn wie ein Gesetzgeber zu verhalten, was in ähnlicher Weise auch bei den Regionen der Fall ist.

Bei näherer Betrachtung könnte jedoch die Schwächung der Landesgesetzgebung zu einer ähnlichen Entwicklung im Bereich der Südtiroler Landesverwaltung führen. Es sei nämlich daran erinnert, dass die Zuweisung der Verwaltungsbefugnisse in den Regionen mit Sonderstatut noch immer nach dem Prinzip des Parallelismus geregelt ist, wonach die Körperschaft (sei es eine Region mit Sonderstatut oder ein Land) in jenen Bereichen verwaltet, in denen sie auch Gesetze erlässt – im Gegensatz zu den Vorgaben für die Regionen mit Normalstatut gem Art 118 Abs 1 Verf. Das Prinzip des Parallelismus wird eben nicht durch das Prinzip der vertikalen Subsidiarität berührt, das sich auch nach dem Inkrafttreten von Art 10 VerfG 3/2001 nicht auf die Regionen mit Sonderstatut und die Länder erstreckt. Nach der Rechtsprechung des VfGH „findet die in Art 10 vorgesehene Günstigkeitsklausel nur dann Anwendung, wenn sie, nach einer Beurteilung der Gesamtsituation, ein Mehr an Autonomie für die Körperschaft Region, und nicht auch für die örtliche Körperschaft, sicherstellt“.⁴³ Das Prinzip der vertikalen Subsidiarität würde hingegen gerade den örtlichen Körperschaften ein Mehr an Autonomie gewährleisten, nicht aber den Sonderautonomien, in denen sie sich befinden. Somit „behält der Grundsatz des Parallelismus zwischen Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnissen seine Gültigkeit für all jene Gesetzgebungsbefugnisse, die sich aus dem Autonomiestatut ergeben“. Nur für die Verwaltungsfunktionen, die sich nicht aus Gesetzgebungsbefugnissen gemäß Autonomiestatut ergeben, sondern aus Art 117 Abs 4

42 Siehe I.

43 VfGH, Urteil Nr 370/2006, RE Pkt 4.2.2, bezogen auf die Autonome Provinz Trient.

Verf (über Art 10 VerfG 3/2001), wird auf die Durchführungsbestimmungen gemäß Art 11 G 131/2003 zurückgegriffen.⁴⁴

Wie bereits dargestellt, kann jedoch die Gesetzgebung des Landes Südtirol fast ausschließlich auf statutarische, die Gesetzgebungsbefugnisse ausdrücklich festlegende Vorgaben zurückgeführt werden. Folglich bleibt es in der Regel dabei, dass die Autonome Provinz Bozen – wie im Autonomiestatut der Region Trentino-Südtirol festgelegt – die Verwaltungsbefugnisse „auf den Sachgebieten und in den Grenzen, innerhalb derer die Region oder die Provinz gesetzliche Bestimmungen erlassen kann“ ausübt, da „für die Länder nach wie vor der Grundsatz des Parallelismus zwischen Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnissen gilt“.⁴⁵ Wenn aber der Großteil der Verwaltungsbefugnisse aufgrund des Grundsatzes des Parallelismus der Funktionen von der Autonomen Provinz Bozen ausgeübt wird, wirken sich die Einschränkungen auf die Ausübung der Gesetzgebungsautonomie (durch eine extensive Auslegung der Schranken der verschiedenen Formen der Gesetzgebungsbefugnisse des Landes vonseiten des staatlichen Gesetzgebers und der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung) auch negativ auf die Möglichkeit des Landes aus, seine entsprechenden Verwaltungsbefugnisse auszuüben. Anders gesagt: Es könnte sich am Horizont eine unerwünschte Entwicklung abzeichnen, in welcher das Land Südtirol nur dann verwaltet, wenn es der Staat zulässt, dh, wo der Staat nicht in die parallelen Gesetzgebungsbefugnisse des Landes eingreift.

III. Mögliche Abhilfen

In Anbetracht des soeben beschriebenen Rahmens, der im Hinblick auf die effektive Gewährleistung der Ausübung der Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse der Autonomen Provinz Bozen nicht ermutigend ist, muss die Frage nach möglichen Abhilfen für die oben genannten Problematiken gestellt werden, um die Autonomie des Landes Südtirol innerhalb der geltenden Verfassungs- und statutarischen Regelungen vollumfänglich zu stärken.

Unter diesem Gesichtspunkt scheint es zunächst angebracht, eine strenge Auslegung – in Übereinstimmung mit dem Wortlaut der Verfassung (Art

44 VfGH, Urteil Nr 236/2004, RE Pkt 3.1; kritisch dazu *Caretti/Tarli Barbieri*, Diritto, 354.

45 VfGH, Urteil Nr 215/2019, RE Pkt 7.

117) und des Autonomiestatuts sowie dem jeweiligen Kontext – der Begriffe der wesentlichen Grundsätze der Materie und der grundlegenden Normen wirtschaftlich-sozialer Reformen zu bevorzugen. So würde vermieden, dass durch eine extensive Auslegung des einen oder anderen Begriffs die Sachbereiche, die der Landesgesetzgebung überlassen sind, von innen ausgehöhlt werden. Darüber hinaus sollten die Sachbereiche der verschiedenen Arten der Gesetzgebungsbefugnisse des Landes gegenüber der staatlichen Gesetzgebung abgesichert werden, die sich *va* im Bereich der Querschnittsmaterien nahezu grenzenlos auszubreiten scheint und dabei gegenüber den Landesgesetzen überwiegt.

Diese Gegenmaßnahmen könnten durch ein Rechtsinstitut unterstützt werden, das charakteristisch für die Autonomien mit Sonderstatut ist und dessen Anwendung sich im Falle der Autonomen Provinzen Trient und Bozen bewährt hat: die Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut. Von besonderem Interesse ist, dass die Durchführungsbestimmungen einen Ausgleich zwischen den Zuständigkeiten des Staates und jenen des Landes ermöglichen, indem sie ein Gleichgewicht zwischen den beiden herstellen. Auf diese Weise legen die Durchführungsbestimmungen die genauen Grenzen zwischen den Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnissen des Landes und des Staates fest und schützen so die Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse des Landes vor späteren Eingriffen der staatlichen Gesetzgebung und der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung. In Hinblick auf das Verhältnis zwischen Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut und staatlicher Gesetzgebung sei an die ständige Rechtsprechung des VfGH erinnert, die aufgrund der „besonderen und eigenen Natur“ der Zuständigkeit für die Durchführungsbestimmungen davon ausgeht, dass sie, „im Rahmen der Zuständigkeiten, Vorrang gegenüber einfachen Gesetzen haben“.⁴⁶ Andererseits zeigt sich mit Blick auf die verfassungsrechtliche Rechtsprechung auch, dass diese sich sehr häufig darauf beschränkt, die in den Durchführungsbestimmungen enthaltenen Regelungen zur Kenntnis zu nehmen, insofern sie „die konkret-historischen Inhalte der Regionalautonomie [und des Landes] festsetzen, indem sie innerhalb der statutarischen Schranken die Bestimmungen des Autonomiestatus ausführen und ergänzen und so deren volle ‚Umsetzung‘ gewährleisten. Die Durchführungsbestimmungen haben auf diese Weise besondere Bedeutung in der Auslegung der statutarischen Bestimmungen, die dieser Gerichtshof vornehmen muss

46 VfGH, Urteil Nr 353/2001, RE Pkt 4.

und setzen ihr eine Grenze: Eine Grenze, deren Überschreitung unkontrollierbare Folgen für das Gesamtgleichgewicht der Ordnung hätte, welches durch die Durchführungsbestimmungen vorgeben wurde“.⁴⁷

Die „konkret-historischen Inhalte der Regionalautonomie“ (und, nach den geltenden statutarischen Bestimmungen, vor allem des Landes), die in den Durchführungsbestimmungen festgelegt sind, werden nicht allein vom Staat durch die üblichen Gesetzgebungsmechanismen bestimmt. Obwohl diese Bestimmungen in gesetzesvertretenden Dekreten, die formal Akte mit Gesetzeskraft des Staates sind, enthalten sind, sind sie das Ergebnis eines Verfahrens, bei dem das Verhandlungsprinzip im Mittelpunkt steht, das in paritätischen Kommissionen konkretisiert ist, die mit der Ausarbeitung der entsprechenden Gesetzestexte betraut sind und in denen der Staat und die jeweilige Sonderautonomie gleichermaßen vertreten sind. Gerade die Zusammensetzung der paritätischen Kommissionen bringt „die Konkretisierung des Verhandlungsprinzips“⁴⁸ zum Ausdruck. Was die Region Trentino-Südtirol betrifft, sind in der 12er- und in der 6er-Kommission (gem Art 107 AST) einerseits der Staat und andererseits jeweils das dreipolige Autonomiesystem (Region und Länder) und die Autonome Provinz Bozen paritätisch vertreten. Die Autonome Provinz Bozen hat daher ein erhebliches Mitspracherecht, sowohl bei den Durchführungsbestimmungen, die sie mit der Autonomen Provinz Trient teilt (und die der 12er-Kommission anvertraut sind) als auch – und in noch größerem Ausmaß – bei denjenigen, die sie, obgleich seltener, ausschließlich betreffen (hier ist das Handeln der 6er-Kommission vorgesehen).

Die Durchführungsbestimmungen können daher einen Sonderweg des Landes Südtirols für den Aufbau (bezogen auf den Inhalt) und die Verteidigung (bezogen auf Form und Widerstandskraft) der Landesautonomie darstellen, auch im Hinblick auf mögliche zukünftige Ausrichtungen der Rechtsprechung und (va parlamentarischen) Gesetzgebung, die vielleicht wenig Gespür für die Bedürfnisse der Autonomie beweisen.

Beispielhaft kann hier das besondere Gleichgewicht zwischen der Gesetzgebungsbefugnis des Landes im Bereich der „Jagd“ (Art 8 Abs 1 Nr 15

47 VfGH, Urteil Nr 213/1998, RE Pkt 4.2. Es sei darauf hingewiesen, dass die beiden genannten Urteile Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut von Trentino-Südtirol betreffen.

48 Palermo, Ruolo e natura delle Commissioni paritetiche e delle norme di attuazione, in Marko/Ortino/Palermo (Hg), L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano (2001) 826 (829).

ASt) und der staatlichen Gesetzgebungsbefugnis im Bereich des „Umweltschutzes“ (Art 117 Abs 2 lit s) Verf) herangezogen werden. Obwohl letztere Zuständigkeit eine Querschnittsmaterie darstellt, haben sich die Durchführungsbestimmungen als dazu geeignet erwiesen, die Ausdehnung der Querschnittsmaterien zu hemmen. Im Detail kann man feststellen, dass das Prinzip der Spezialisierung der Jagd, vorgesehen in den geltenden staatlichen Bestimmungen zum Umweltschutz (Art 12 Abs 5 G Nr 157 vom 11. Februar 1992), durch das DPR Nr 279 vom 22. März 1974 „Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für die Region Trentino-Südtirol betreffend [...] Jagd“ wie durch GvD Nr 239 vom 11. Dezember 2016 ergänzt, außer Kraft gesetzt wird. So ist es in den Autonomen Provinzen Bozen und Trient gemäß Art 1 Abs 3 DPR 279/1974 erlaubt, die Jagd auf kumulative Weise, dh sowohl die Pirsch- als auch die Ansitzjagd, auszuüben, wobei es in den betreffenden Gebieten „nicht notwendig [ist], für eine der in den staatlichen Gesetzesbestimmungen vorgesehenen Jagdarten zu optieren“. Der VfGH hat diesbezüglich in einer indirekten Verfassungsbeschwerde festgehalten, dass das genannte „GvD Nr 239/2016, welches eine Durchführungsbestimmung zum Autonomiestatut abändert und mit dem dafür vorgesehen besonderen Verfahren unter Miteinbezug der Vertreter der Sonderautonomie genehmigt wurde, das Gesetz Nr 157/1992 rechtmäßig *in parte qua* erneuert, indem es für die Autonome Provinz Trient [und die Autonome Provinz Bozen] dem darin vorgesehenen Prinzip der Spezialisierung der Jagd deroziert. Die vermeintliche Verletzung der ausschließlichen staatlichen Zuständigkeit gemäß Art 117 Abs 2 lit s) Verf liegt daher nicht vor“.⁴⁹ Mit dieser Bestätigung durch die verfassungsrechtliche Rechtsprechung beleben und erneuern die Durchführungsbestimmungen – als Ergebnis der Beziehungen innerhalb der paritätischen Kommission zwischen dem Staat und der jeweiligen Sonderautonomie – den Grundsatz der Ausnahmeregelungen für ein bestimmtes Gebiet im Hinblick auf die allgemeinen, vom Staat vorgegebenen Regelungen. Bei genauerer Betrachtung stützt sich gerade die Besonderheit von Trentino-Südtirol auf diese Ausnahmeregelungen (auch in Bezug auf die verfassungsrechtlichen Bestimmungen) – eine Besonderheit, die auf Verfassungsebene durch Art 116 Abs 1 Verf anerkannt wird.

49 VfGH, Urteil Nr 51/2020, RE Pkt 7.

