

**CONSULTA PER LO STATUTO SPECIALE
PER IL TRENINO - ALTO ADIGE/SÜDTIROL**



Leitlinien zur Reform des Sonderstatuts

Vorläufiges Dokument der Consulta zur Reform
des Sonderstatuts für Trentino-Südtirol

Trient, 7. Februar 2017



www.riformastatuto.tn.it

Der Consulta zur Reform
des Sonderstatuts für Trentino-Südtirol
Vorläufiges Dokument, Trient 2017.

Leitlinien zur Reform des Sonderstatuts

Vorläufiges Dokument der Consulta zur Reform
des Sonderstatuts für Trentino-Südtirol

Trient, 7. Februar 2017

Die „Consulta“ zur Reform des Sonderstatuts
für Trentino-Südtirol:

PRÄSIDENT

Giandomenico FALCON

VIZEPRÄSIDENT

Jens WOELK

Lorenzo BARATTER, *Fraktionssprecherkollegium – Landtagsmehrheit*
Rodolfo BORGA, *Fraktionssprecherkollegium – Landtagsminderheiten*
Donata BORGONOVO RE, *Fraktionssprecherkollegium – Landtagsmehrheit*
Carlo BORZAGA, *Trentiner Genossenschaftsverband*
Manuela BOTTAMEDI, *Fraktionssprecherkollegium – Landtagsminderheiten*
Paolo CHIARIELLO, *Gewerkschaften – UIL*
Matteo COSULICH, *Universität Trient*
Arrigo DALFOVO, *Gewerkschaften – CISL*
Giuseppe DETOMAS, *Fraktionssprecherkollegium – Landtagsminderheit*
Paride GIANMOENA, *Rat der örtlichen Autonomien*
Martina LOSS, *Vereine und Verbände: Bereich Umwelt*
Lucia MAESTRI, *Fraktionssprecherkollegium – Landtagsmehrheit*
Adalberto MOSANER, *Rat der örtlichen Autonomien*
Luca NOGLER, *Wirtschaftsverbände*
Fabio PIZZI, *Vereine und Verbände: Bereich Soziales*
Barbara POGGIO, *Vereine und Verbände: Bereich Bildung und Kultur*
Marcello POLI, *Wirtschaftsverbände*
Paolo POMBENI, *Wirtschaftsverbände*
Anna SIMONATI, *Gewerkschaften – CGIL*
Laura RICCI, *Rat der örtlichen Autonomien*
Mario TONINA, *Fraktionssprecherkollegium – Landtagsmehrheit*
Walter VIOLA, *Fraktionssprecherkollegium – Landtagsminderheiten*

Unter Mitwirkung von

Alberto Pace und Sandra Perini, *Autonome Provinz Trient, Dipartimento Affari Istituzionali e Legislativi*

Inhaltsverzeichnis

Einführung

Allgemeine Ziele, Kontext, Methode	S. 5
------------------------------------	------

Themenbereiche der Reform des Sonderstatuts

I. Grundlagen der Sonderautonomie	S. 7
II. Autonome Provinzen und Region: Rollen, Aufgaben und Beziehungen	S. 9
III. Sprachminderheiten	S. 11
IV. Gemeinden, Formen des Zusammenschlusses und Vertretung	S. 15
V. Autonomie: Bereiche und Zuständigkeiten, Beteiligung an der Entscheidungsfindung auf staatlicher und europäischer Ebene	S. 19
VI. Regierungsform	S. 23
VII. Direkte Demokratie, Bürgerbeteiligung und gute Verwaltung	S. 25
VIII. Finanzressourcen und finanzielle Verpflichtungen	S. 27

Einführung

Allgemeine Ziele, Kontext, Methode

Dieses von der „Consulta“ zur Reform des Sonderstatuts für Trentino-Südtirol verfasste Dokument bildet gemäß Landesgesetz vom 2. Februar 2016, Nr. 1 die Grundlage für die Phase der Bürgerbeteiligung am Reformprozess.

Mit besagtem Gesetz wurde zum einen die *Consulta* eingesetzt, um eine umfassende Beteiligung der Zivilgesellschaft unter Einbeziehung der Bürger und der Sozialpartner bei der Formulierung neuer Inhalte für die Reform des Sonderstatus auch in Zusammenhang mit den derzeit laufenden Bestrebungen zur Verfassungsreform zu fördern, und zum anderen vorgesehen, dass sie ein Dokument mit den wichtigsten Kriterien und Leitlinien für einen Reformvorschlag zum Sonderstatut (Art. 4) als Grundlage für die Bürgerbeteiligung (Art. 5) erarbeitet. Außerdem wird im Landesgesetz festgelegt, dass die *Consulta* ausgehend von den Ergebnissen der Bürgerbeteiligung ein Abschlussdokument (Art. 5 Abs. 2) erstellt.

Das Landesgesetz enthält keine Richtlinien hinsichtlich der Reform des Sonderstatuts und überlässt der *Consulta* die Ausarbeitung eines dem Landeshauptmann und dem Landtagspräsidenten zu unterbreitenden Vorschlags. Die *Consulta* war sich darüber einig, dass als Grundprinzip das Ziel gelten soll, das bisherige Autonomie- und Selbstverwaltungsniveau durch Anpassung des Sonderstatuts an die neuen wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten und an den verfassungsrechtlichen Rahmen zu erhalten und zu stärken, insbesondere was die Beziehungen zwischen Staat und Regionen, den Wert des Minderheitenschutzes, die Mittel der direkten Demokratie und der Bürgerbeteiligung sowie die Regelungsgrundsätze der Verwaltungstätigkeit anbelangt.

Hinsichtlich des verfassungsrechtlichen Rahmens muss kurz auf die derzeit laufende Verfassungsreform eingegangen werden, auf die im Landesgesetz betreffen die Errichtung der *Consulta* Bezug genommen wird. Bekanntlich wurde die vom Parlament verabschiedete Verfassungsreform am 4. Dezember 2016 per Volksabstimmung abgelehnt. Die *Consulta* hat ihre Arbeit jedoch trotzdem fortgesetzt. Die Statutsreform ist nämlich nicht nur aufgrund der im Landesgesetz genannten Verfassungsreform erforderlich, sondern bereits seit der Genehmigung des Verfassungsgesetzes Nr. 3/2001 überfällig, mit dem der II. Teil V. Titel der Verfassung vollständig überarbeitet wurde. Dabei wurde die den Beziehungen zwischen Staat und Regionen zugrunde liegende Logik tiefgreifend geändert und vorübergehend vorgesehen, dass „bis zur Anpassung der jeweiligen Statuten“ (Art. 10) für die Sonderautonomien die günstigeren in der Reform enthaltenen Bestimmungen Anwendung finden sollten, was sich in der Praxis als besonders komplex erwiesen hat. Inzwischen haben sich die neuen Verfassungsbestimmungen in den Staatsgesetzen und in der Verfassungsrechtsprechung als allgemeines Schema für die Beziehungen zwischen Staat und Regionen etabliert und oft Ungewissheiten und Schwierigkeiten bewirkt, die durch eine umfassende Überarbeitung des Sonderstatuts gelöst werden könnten.

Dieses Dokument sollte allerdings nicht den Vorschlag für eine umfassende Reform, sondern – als erster Schritt in diese Richtung – die „wichtigsten Kriterien und Leitlinien“ für deren Erarbeitung enthalten. In dieser Hinsicht hat die *Consulta* nach ihrer Einsetzung und ihrem Tätigkeitsbeginn die als besonders relevant erachteten Themenbereiche diskutiert. Die einzelnen Themenbereiche wurden mit einem oder mehreren Referaten von Mitgliedern der *Consulta* selbst aber auch von externen Referenten eingeleitet (wirklich notwendig waren diese ausschließlich für den Themenbereich *Finanzressourcen und finanzielle Verpflichtungen*). Aus der Diskussion sind in Bezug auf jeden Themenbereich Gemeinsamkeiten, mögliche innovative Vorschläge, eventuelle Alternativen und weitere relevante Denkanstöße hervorgegangen.

Die Mitarbeiter des Präsidiums haben für jede Diskussionsrunde einen Kurzüberblick abgefasst und den Mitgliedern der

Consulta für eventuelle Kommentare und Bemerkungen zur Verfügung gestellt, auch um die nachfolgenden Diskussionsrunden zu erleichtern.

Obwohl jede Sitzung – ganz oder teilweise – einem bestimmten Themenbereich gewidmet war, wurden sowohl in den Referaten als auch in der Diskussion öfters bereits behandelte Themen wieder aufgegriffen, weil sie offensichtlich miteinander zusammenhängen. In diesem Dokument werden die Schlussergebnisse zu jedem Themenbereich einheitlich zusammengefasst.

Jeder Themenbereich ist wie folgt strukturiert:

- **Voraussetzungen und Kriterien**, zur Einführung des Themenbereichs und Erläuterung des Sachverhalts, aus dem sich die Vorschläge herauskristallisiert haben;
- **Leitsätze**, die die in den Sitzungen der *Consulta* ausgearbeiteten Vorschläge enthalten und die – unter Berücksichtigung der aus der Bürgerbeteiligung hervorgehenden Ergebnisse – die Grundlage für das Abschlussdokument bilden, das dem Landeshauptmann und dem Landtagspräsidenten zu unterbreiten ist;
- **Sonstige Empfehlungen**, die im Laufe der Diskussionen zum Ausdruck gebracht wurden und zusätzliche Überlegungen und Hinweise betreffen, und zwar als Anregung für die weitere Diskussion in der Bürgerbeteiligungsphase.

Grundlagen der Sonderautonomie

Voraussetzungen und Kriterien

Die Sonderautonomie, die die Autonomen Provinzen Trient und Bozen im Rahmen der Autonomen Region Trentino-Südtirol genießen, ist das Ergebnis besonderer Gegebenheiten und eines signifikanten geschichtlichen Werdegangs. Allerdings enthielt und enthält das Sonderstatut, in dem diese Autonomie zum Ausdruck kommt, keinen spezifischen Verweis auf die eigenen Grundlagen.

Dem eigentlichen Wortlaut des Sonderstatuts könnte eine **Präambel** vorausgehen, in der kurz die Gegebenheiten, Werte und Zielsetzungen dargelegt werden, welche die Grundlagen der Sonderautonomie für die in Trentino-Südtirol ansässige Bevölkerung bilden.

Obgleich ohne direkten gesetzlichen Charakter könnte die Präambel zur Erklärung des kollektiven Selbstverständnisses dienen, indem sie den Hintergrund des gegenwärtigen und künftigen Zusammenlebens der im Gebiet der Region ansässigen Gemeinschaften angemessen beleuchtet.

In dieser Hinsicht sollten in der Präambel kurz die **konstituierenden und grundlegenden Elemente** der vom Sonderstatut geregelten Autonomie sowie der institutionellen Beziehungen auf europäischer, gesamtstaatlicher und lokaler Ebene im Rahmen der in der Republik Italien geltenden Verfassungsordnung dargelegt werden.

Bei der Formulierung der fundierenden und grundlegenden Werte der Autonomie muss auf deren Vertretbarkeit auf gesamtstaatlicher und europäischer Ebene sowie auf deren Einklang mit den Grundsätzen und Werten der Verfassung geachtet werden, wobei die Besonderheiten dieses Gebietes und der hier angesiedelten Bevölkerung hervorgehoben werden können.

In der Präambel sollen sämtliche für die Beschreibung der besonderen Identität der Region unerlässlichen Elemente zusammengefasst werden. Sie muss kurz, klar und zeitlos verfasst werden.

Leitsätze

1. Historisch-politische Grundlagen der Autonomie

Die Autonomie Trentino-Südtirols stellt einen institutionellen und kulturellen Gleichgewichtspunkt dar, der auf dem Gruber-De Gasperi-Abkommen vom 5. September 1946 beruht. Insbesondere hat sich nach den 1972 eingeführten Neuerungen und den späteren Präzisierungen, deren Anerkennung seitens der Vereinten Nationen 1992 eine internationale

Streitlösung ermöglichte, ein Schutzmodell für die deutschsprachige Bevölkerung und im Allgemeinen aller verschiedenen Bevölkerungsgruppen von Trentino-Südtirol und deren Gemeinschaften entwickelt und gefestigt, durch das das friedliche Zusammenleben innerhalb eines Staates gewährleistet wird.

In diesem Sinne ist die Autonomie ein beispielhafter Weg, Fragen des friedlichen und positiven Zusammenlebens, der Kooperation und Solidarität unter Bevölkerungsgruppen unterschiedlicher Sprache, Kultur und Traditionen anzugehen und zu bewältigen.

2. Die Besonderheit der Autonomie

Genannte Merkmale sowie die internationale Relevanz verleihen der Autonomie Trentino-Südtirols einen besonderen Status im Vergleich zu den anderen Formen der von der Verfassung durch Normalstatuten und Sonderstatuten anerkannten territorialen Autonomie.

Trentino-Südtirol ist von Natur aus ein Land des Übergangs und des Zusammentreffens; es liegt an der Nahtstelle zwischen der romanischen und der germanischen Kultur und bildet einen strategischen Knotenpunkt auch mit Blick auf die Infrastrukturen zwischen Nord- und Südeuropa.

Die Sonderautonomie für Trentino-Südtirol hat die Entwicklung einer barrierefreien, für sprachlichen und kulturellen Pluralismus offene Gesellschaft innerhalb eines einheitlichen – regionalen bzw. grenzübergreifenden – Interaktionsraums ermöglicht. Dieser in Trentino-Südtirol erzielte Erfahrungswert stellt auch für andere Gebiete in Europa ein praktikables Modell dar.

Außerdem wurzelt die Sonderautonomie Trentino-Südtirols im Zusammenleben von Bevölkerungsgruppen des alpinen Raums unterschiedlicher (italienischer, deutscher und ladinischer) Kultur, deren Traditionen und Besonderheiten im Geiste der Selbstverwaltung, Kooperation und Solidarität unter den hier lebenden Menschen erhalten und fortgesetzt werden, die im Laufe der Zeit innovative und dauerhafte Lösungen für die jeweiligen Gemeinschaften gefunden haben.

3. Die Entwicklung der Autonomie

Nach dem Statut von 1948 hat sich die Sonderautonomie für Trentino-Südtirol mit dem Statut von 1972, den nachfolgenden Durchführungsbestimmungen und den neuen mit Verfassungsgesetz Nr. 2/2001 eingeführten Bestimmungen zur Regierungsform weiterentwickelt. Dabei wurde die Rolle der beiden im gemeinsamen regionalen Rahmen und unter Beachtung der jeweiligen historischen und kulturellen Werte agierenden Autonomen Provinzen zwecks Ausübung ihrer Befugnisse im Dienste der jeweiligen Gemeinschaften verstärkt. Sie zeichnet sich dadurch aus, dass mit den anderen Gemeinschaften nicht nur auf gesamtstaatlicher sondern auch auf europäischer und internationaler Ebene stets gute Beziehungen im Sinne der Verwirklichung gemeinsamer Interessen angestrebt werden.

Die Autonomie hat durch unterschiedliche Entwicklungsmodelle im Trentino und in Südtirol das friedliche Zusammenleben der Bevölkerung ermöglicht und bietet einen Lösungsansatz für die Schwierigkeiten, denen immer vielfältigere und differenziertere Gesellschaften entgegentreten müssen.

Sonstige Empfehlungen, die im Laufe der Diskussionen zum Ausdruck gebracht wurden

- a) Historische Verweise, die auf das Fürstbistum Trient bis zum Vertrag von St. Germain von 1919 zurückgehen
- b) Spezifische Verweise auf die Beziehungen mit Österreich
- c) Spezifischer Verweis auf die Europaregion.

Autonome Provinzen und Region: Rollen, Aufgaben und Beziehungen

Voraussetzungen und Kriterien

Das geltende Sonderstatut sieht – im Einklang mit der internationalen Verankerung und im Vergleich zu den anderen Regionen mit Sonderautonomie – ein dreipoliges Modell vor, in dem die Region Trentino-Südtirol und die Autonomen Provinzen Bozen und Trient in bestimmten Bereichen Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse innehaben.

Dieses Modell ist nicht nur im Sonderstatut, sondern auch in der Verfassung verankert. Ein rein zweipoliges Modell, bei dem Befugnisse und Aufgaben ausschließlich den Provinzen zuerkannt werden, wäre verfassungswidrig. Obwohl hypothetisch parallel zum Verfahren zur Reform des Sonderstatuts eine mit diesem koordinierte Verfassungsänderung zwecks Überarbeitung des gesamten Modells möglich wäre, hat die Consulta es als ihre Aufgabe betrachtet, sich weiterhin innerhalb dieses dreipoligen Verfassungsmodells zu bewegen, auch weil sie mit dessen Grundausrichtung einverstanden ist.

Aus demselben Grund wurden die bestehenden in der Verfassung vorgesehenen Benennungen „Region“ und „Autonome Provinzen“ beibehalten, ohne jedoch die Diskussionen der letzten Jahre und die Bedeutung einer eventuellen Änderung derselben außer Acht zu lassen. .

Leitsätze

1. Die Rolle der Region

Die Region sollte im Allgemeinen als gemeinsame Institution der beiden Provinzen anerkannt werden, die trotz ihrer jeweiligen Spezifität einen gemeinsamen Hintergrund an Traditionen und Geschichte aufweisen. Dadurch könnte sie eine Ressource für die Ausübung von Ordnungsbefugnissen darstellen, die einer einheitlichen oder weiterreichenden Regelung bzw. einer gegenseitigen Koordinierung bedürfen, wobei die Region signifikante und kennzeichnende Aufgaben wahrnehmen sollte. Neben ihrer traditionellen gemäß dem Subsidiaritätsprinzip auszuübenden Rolle als politische Gemeinschaft soll sie eine Koordinierungsrolle gegenüber den beiden Autonomen Provinzen einnehmen, die zwar neu ist, jedoch in den vergangenen Jahren auf informelle Weise bereits erprobt wurde.

Was die traditionelle Rolle angeht, soll die Region die Ordnungsbefugnis auf bestimmten Sachgebieten beibehalten, für die eine einheitliche Regelung in beiden Provinzen notwendig oder wünschenswert ist. Auf diese Weise gäbe es einige ausschließlich regionale Zuständigkeitsbereiche, für die den Provinzen keine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis zusteht. Der Region könnten zudem neue Sachgebiete zugewiesen werden, für die eine gemeinsame Verwaltung auch im Hinblick auf mögliche Kosteneinsparungen sinnvoll erscheint. Der Region sollte hingegen eine Koordinierungsrolle für jene Sachgebiete

zuerkannt werden, die zwar von den Provinzen verwaltet und geregelt werden, jedoch relevante Aspekte gegenseitiger Ergänzung bzw. Interferenz aufweisen. Außerdem könnte sie die Vertretung territorialer Interessen auch wirtschaftlicher Natur im Rahmen der grenzüberschreitenden Beziehungen und des EU-Rechts übernehmen.

Entscheidend für die Rolle der Region ist jedoch – jenseits ihrer Zuständigkeiten, ihrer Regierungsorgane und der Genehmigungsverfahren für Gesetze und andere Maßnahmen –, dass sie von der Trentiner und der Südtiroler Gemeinschaft als nützlich betrachtet wird.

2. Auswirkungen auf die Genehmigungsverfahren regionaler Maßnahmen

Die Unterscheidung zwischen regionaler Zuständigkeit und koordinierender Zuständigkeit sollte sich auf die Regeln der Genehmigungsverfahren niederschlagen. Für die ausschließlichen Zuständigkeitsbereiche könnte eine Abstimmung nach Köpfen unabhängig von der Herkunftsprovinz beibehalten werden, während für die der Koordinierung unterliegenden Sachgebiete ein Abstimmungsmodus vorzuziehen wäre, der die Zustimmung der Vertreter jeder Provinz vorsehen sollte. Selbstverständlich sollten auch Entscheidungen im Bereich der Koordinierungskompetenz nach ihrer Genehmigung bindend sein und nur nach denselben Abstimmungsmodalitäten geändert werden können.

3. Merkmale der regionalen Verwaltungsaufgaben

Bezüglich der konkreten Verwaltungstätigkeit in Sachen sektorielle Politiken ist die schrittweise Ansiedlung bei den Provinzen zur Kenntnis zu nehmen. Der Verwaltungsapparat der Region muss dementsprechend ausgerichtet werden.

Die Region könnte allerdings in den unterschiedlichen Bereichen, für die eine Koordinierung der Tätigkeit der Provinzen erforderlich oder eine vergleichende Bewertung nützlich erscheint, als Instanz zur Erarbeitung, Studie und Bewertung der Auswirkungen der Politiken – auch mittels Einsetzung spezialisierter Organe oder von „Konferenzen“ bzw. „Steuerungsgremien“ – tätig sein.

4. Weitere mögliche Zuständigkeiten

Der Region könnten außerdem Zuständigkeiten in Sachen Sicherung und Förderung des Minderheitenschutzes zugewiesen werden. In diesem Zusammenhang könnte ihr eine besondere Rolle bei dem Schutz der im gesamten Gebiet der Region lebenden ladinischen Minderheit zuerkannt werden. Sie könnte eine Garantierolle auch in Sachen örtliche Körperschaften einnehmen, sofern die diesbezügliche Ordnungsbefugnis an die Provinzen übergeht.

5. Zusammensetzung der Organe der Region

Was die Zusammensetzung der Organe betrifft, so steht die Gesetzgebungsbefugnis ausschließlich den vom Volk gewählten Ratsmitgliedern zu. Es könnte erwogen werden, den Regionalrat – der laut dem geltenden Sonderstatut aus den Mitgliedern der beiden Landtage besteht – zu verkleinern, wobei allerdings die Voraussetzung der Direktwahl nicht angetastet werden darf. Was die Exekutive anbelangt, so könnten die Landesräte der beiden Autonomen Provinzen an der Ausführung von Koordinierungsaufgaben beteiligt werden.

Sonstige Empfehlungen, die im Laufe der Diskussion zum Ausdruck gebracht wurden

- a) Ergänzung der Zusammensetzung des Regionalrats durch weitere Vertreter, beispielsweise aus der Zivilgesellschaft
- b) Horizontale Subsidiarität, partizipative und assoziative Demokratie unter Wahrung der Aufgaben der Region und der Sprachgruppenvorbehalte
- c) Garant für die örtliche Autonomie unter Beachtung der Schutzmaßnahmen für die Sprachgruppen
- d) Direkte Einbeziehung der Region bei der Erarbeitung von Programmen, die auf Provinzebene im Rahmen der Zuständigkeitsbereiche der Region verwirklicht werden, und entsprechende Befugnis zur regelmäßigen Überprüfung
- e) Überarbeitung eines Gesamtbildes der Zuständigkeiten im Energie- und Wasserkraftbereich
- f) Festlegung der Zuständigkeit der Region für Infrastrukturen, Förderung der Berggebiete, ergänzende Gesundheitsversorgung und Ergänzungsvorsorge
- g) Ansiedlung bei der Region von unabhängigen Behörden zur Wahrung des Rechts auf Information und/oder zur Bewertung der Politiken der Provinzen
- h) Die Region als Einrichtung für den Schutz, die Kontrolle und Aufsicht über die Selbstverwaltung von Organisationen des Nonprofit-Bereichs (mit Möglichkeit der Umsetzung seitens der Provinzen).

Dritter Teil

Sprachminderheiten

Voraussetzungen und Kriterien

Die historische und sprachlich-kulturelle Diversität wird als grundlegender Aspekt des Sonderstatuts und der entsprechenden Durchführungsbestimmungen anerkannt (insbesondere GvD Nr. 592/1993) im Einklang mit dem im Art. 6 der Verfassung erklärten Grundsatz des Schutzes der Sprachminderheiten.

Das geltende Sonderstatut gewährleistet die Gleichheit der Individuen und zugleich die Autonomie der Sprachgruppen (Art. 2) und umfasst – in den Grenzen der primären Gesetzgebungsbefugnis der Region und der Autonomen Provinzen – die Achtung der internationalen Verpflichtungen und der nationalen Interessen, zu denen auch der Schutz der Sprachminderheiten zählt. Zum Thema Sprachminderheiten sollten bei der Überarbeitung des Sonderstatuts drei unterschiedliche Erfordernisse in Betracht gezogen werden: es müssen die Werte und die Kultur des Minderheitenschutzes zum Ausdruck kommen, die bestehenden Schutzmaßnahmen und Garantien gefestigt und neue, derzeit noch nicht vorgesehene Schutzmaßnahmen eingeführt werden.

Im Zuge der Überarbeitung ist die ursprüngliche Ausrichtung beizubehalten, welche anhand spezifischer Bestimmungen das Zusammenleben der drei offiziellen Sprachgruppen in Südtirol (Deutsche, Italiener, Ladinier) bzw. den Schutz und die Förderung der drei im Trentino bestehenden Sprachminderheiten (Ladinier, Fersentaler, Zimbern) sichert.

Diese Unterschiede haben ausgehend vom personenbezogenen Grundsatz (Sprachgruppen) in der Provinz Bozen und vom territorialen Grundsatz (historisches Siedlungsgebiet der Sprachminderheiten) in der Provinz Trient zu unterschiedlichen Bestimmungen geführt.

Die Differenzierung besteht insbesondere für die ladinische Sprachminderheit, für die in den beiden Provinzen je nach Siedlungsgebiet nicht dieselben Garantien gelten (wiederum anders ist die Situation der Ladinier in den drei Gemeinden der Provinz Belluno).

Was die drei Sprachminderheiten des Trentino (Ladinier, Fersentaler, Zimbern) anbelangt wurde aufgrund der Bestimmungen laut Art. 15 Abs 3, Art. 48 Abs. 3 und 102 des Sonderstatuts mit Landesgesetz Nr. 6/2008 eine differenzierte, auf die spezifische Situation der jeweiligen Sprachgruppe abgestimmte Regelung eingeführt.

Trotz dieser Unterschiede betrachten die Angehörigen der Sprachminderheiten des Trentino den bestehenden Schutz im Allgemeinen als ausreichend. Allerdings streben die Ladinier Schutzmaßnahmen wie jene in der Provinz Bozen an, während sich die beiden kleineren deutschsprachigen Minderheiten – aufgrund der Tatsache, dass sie zahlenmäßig nicht so sehr ins Gewicht fallen – in einer vor allem in wirtschaftlicher Hinsicht schwierigeren Position befinden.

Obwohl also für die drei Sprachminderheiten in der Provinz Trient unterschiedliche Regelungen gelten, können wirksamere

Formen ihrer politischen Vertretung und Beteiligung in Betracht gezogen werden, insbesondere um trotz nicht vorhandener kritischer Masse (Bevölkerungszahl) eine stärkere Einbeziehung zu ermöglichen und um im Rahmen des Territorialgrundsatzes weitere Formen der Vertretung durch Selbstverwaltungsmodelle (Gemeinde oder Gemeindenverbände als Interessenvertretung der Gemeinschaft – Comun General de Fascia) oder Beteiligung an Vertretungsorganen (Rat der örtlichen Autonomien) zu fördern.

Obwohl die Lage der einzelnen Sprachminderheiten seit jeher sehr unterschiedlich ist, sollen im Sonderstatut die erreichten Schutzmaßnahmen beibehalten und neue zu deren Aktualisierung eingeführt werden. Obwohl das Statut verfassungsrechtlichen – d. h. abstrakten – Charakter hat, müssen in dessen Bestimmungen die Grundsätze und Garantien klar angeführt werden, welche die Grundlage für die später auch im Rahmen der Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut zu erlassenden Gesetze bilden.

Durch die Verankerung von Bestimmungen zugunsten der Sprachgruppen im Statut soll die sprachliche und kulturelle Vielfalt deutlich aufgewertet sowie den einzelnen Sprachgruppen die Möglichkeit eingeräumt werden, sich selbständig und verantwortungsbewusst zu entfalten, um zum gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Leben des Trentino wirksam beitragen zu können.

Leitsätze

1. Größere Sichtbarkeit für die Anerkennung - Einheitlichere Regelung

Der **Anerkennung** der Sprachminderheiten ist eine größere Sichtbarkeit zu verschaffen, indem die derzeit in den Art. 102 und 15 Abs. 3 des Sonderstatuts enthaltenen einschlägigen Bestimmungen in den Abschnitt betreffend die **Grundsätze der Autonomie** aufgenommen werden.

Es wird außerdem vorgeschlagen, die **Anerkennung der Pluralität und der Diversität der** traditionell in Südtirol und im Trentino ansässigen **Bevölkerungsgruppen** als kennzeichnenden Wert und Ausdruck des Pluralismus der Gemeinschaft der Region und der Provinz auch in der eventuellen Präambel anzuführen.

Zur Stärkung der kulturellen Einheit der ladinischen Bevölkerung, deren Siedlungsgebiet sich auf beide Autonomen Provinzen erstreckt, sollte die Anerkennung im Sonderstatut einer „**ladinischen Kulturgemeinschaft**“ auf Regionalebene als Ausdruck eines gemeinsamen Erbes (die Ladinier als provinzübergreifende Minderheit) ins Auge gefasst werden.

2. Weitere Maßnahmen zugunsten der Sprachminderheiten in den Bereichen Bildung, Sprache und Kultur Es sollte der **Grundsatz der eigenen Sprache** im historischen Siedlungsgebiet der Minderheiten eingeführt werden (die entsprechende Durchführungsbestimmung soll in das Sonderstatut aufgenommen werden).

Außerdem wird vorgeschlagen, die **Formen der landes- und regionenübergreifenden Zusammenarbeit** im Bereich der Bildung und der sonstigen Initiativen für Sprache und Kultur im Hinblick auf die Stärkung der sprachlichen und kulturellen Einheit der Ladinier ausdrücklich anzuführen.

3. Stärkung der politischen Vertretung und Beteiligung der Sprachminderheiten im Trentino Um die politische Vertretung und Beteiligung der Sprachminderheiten zu gewährleisten, sollte der derzeit im Landtag des Trentino **dem betreffenden Gebiet vorbehaltene Sitz** (Art. 48 Abs. 3 des Sonderstatuts) zur Gewährleistung der ladinischen Vertretung bestätigt werden.

Es wird zudem vorgeschlagen, für die deutschsprachigen Minderheiten **weitere Formen** der Beteiligung und der Vertretung einzuführen.

Angesichts ihrer Bedeutung für die Erhaltung der sprachlich-kulturellen Diversität und die Entwicklung der Gemeinschaften

sollte die **territoriale Unversehrtheit** des Siedlungsgebiets der historischen Sprachminderheiten – Gemeinde Lusern, Fersentaler Gemeinden (auch durch Sondermaßnahmen im Fall von gemeinsam durchgeführten Dienstleistungen) sowie Comun General de Fascia – ausdrücklich gewährleistet werden.

Im Sinne deren effektiver Inklusion in die Landesgemeinschaft sowie zur Wahrung deren besonderer Situation sollen für den Landtag und die Landesregierung **Informations- und Konsultationspflichten** in Bezug auf die Sprachminderheiten eingeführt werden (beispielsweise im Rahmen eines „Minderheitenbeirates“ als Sondersektion innerhalb des Rates der örtlichen Autonomien).

Um der ladinischen Bevölkerung neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit zu eröffnen, sollte auf Regionalebene ein **„Regionalrat der ladinischen Kulturgemeinschaft“** errichtet werden, in dem alle ladinischen Talschaften in einem einzigen beratenden Organ vereint und vertreten sind, ohne den institutionellen Aufbau der beiden Autonomen Provinzen zu verändern.

Sonstige Empfehlungen, die im Laufe der Diskussionen zum Ausdruck gebracht wurden

- a) Bezugnahme auf „Kulturelle Unterschiede“ anstatt auf den spezifischen Begriff „Sprachminderheiten“
- b) Neuausrichtung des Gleichgewichts zwischen individuellem und kollektivem Schutz und Berücksichtigung neuer Minderheiten (Art. 2 des Sonderstatuts)
- c) Übernahme einer Garantiefunktion seitens der Region im Bereich des Minderheitenschutzes
- d) Sonderschutz für Roma- und Sintigruppen
- e) Anerkennung der überregionale Dimension der Ladiner und Zimbern
- f) Bezeichnung als „Minderheit“ von weiteren derzeit nicht als solche anerkannten Gruppen
- g) Einschreitungsbefugnis seitens der Behörde für den Minderheitenschutz in Bezug auf Maßnahmen oder Entscheidungen anderer Einrichtungen.

Vierter Teil

Gemeinden, Formen des Zusammenschlusses und Vertretung

Voraussetzungen und Kriterien

Im geltenden Sonderstatut sind die Gemeinden und im Allgemeinen die örtlichen Körperschaften Gegenstand mehrerer Bestimmungen: Sie fallen unter die primäre Gesetzgebungsbefugnis der Region (Art. 4 Abs. 3), üben von der Region und den Provinzen übertragene Verwaltungsbefugnisse (wie im Art. 18 Abs. 1 und Abs. 2 vorgesehen) aus und sind Teil des integrierten Finanzsystems der Provinzen, denen die Gesetzgebungszuständigkeit im Bereich der Lokal Finanzen (Art. 79 und 80) übertragen wurde. Der ausdrücklich den *örtlichen Körperschaften* gewidmete IV. Abschnitt des Sonderstatuts enthält ausschließlich organisatorische Bestimmungen betreffend die Gewährleistung der Vertretung der Sprachgruppen und die Zuständigkeit der Region in Sachen Personal.

Es werden jedoch weder die Gemeindeautonomie noch die Rolle der Gemeinden innerhalb der Provinzen und der Region angedeutet. Es gelten natürlich die Verfassungsbestimmungen, insbesondere der Art. 114. Allerdings kann gerade durch die umfangreichen Zuständigkeiten der Region und der Autonomen Provinzen der Eindruck entstehen, dass die Werte der Selbstverwaltung auf Gemeinde- und Lokalebene trotz der zufriedenstellenden Finanzdotierung keine große Anerkennung finden.

Diese Lücke muss unabhängig von der künftigen – teilweisen oder vollständigen – Übertragung der Ordnungsbefugnis in Sachen örtliche Körperschaften an die Autonomen Provinzen geschlossen werden.

Laut geltendem Sonderstatut hat die Region die allgemeine Ordnungsbefugnis in Sachen örtliche Körperschaften (Art. 4 Abs. 3) inne, während für die Aufgaben im Bereich der Lokal Finanzen (Art. 80) die Provinzen zuständig sind. Mit den Durchführungsbestimmungen gemäß DPR Nr. 526/1987 (geändert 1997) wurde diese Situation zum Teil saniert, indem Folgendes verfügt wurde: „Die Übertragung von Verwaltungsaufgaben, die in die Zuständigkeiten der Region oder der Provinzen fallen, an die Gemeinden erfolgt durch Regionalgesetz bzw. durch Landesgesetz. Diese Gesetze bestimmen die Bereiche, in denen die übertragenen Aufgaben wahrzunehmen sind, und die eventuellen Formen der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden, zu der diese gegebenenfalls auch verpflichtet werden können.“

Eine Übertragung von Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnissen in Sachen örtliche Körperschaften muss die derzeitige Rolle der beiden Autonomen Provinzen berücksichtigen.

1. Einführung der Grundsätze betreffend die Gemeindeautonomie

In das Sonderstatut sollen einige Grundsatzserklärungen zu folgenden Aspekten aufgenommen werden: Autonomie der Gemeinden als Basisvertretungen und erster demokratischer Ausdruck der Lokalgemeinschaft, Anerkennung des Subsidiaritätsprinzips, Beteiligung der Gemeinden an den Entscheidungsabläufen durch eigene Vertretungsgremien sowie unerlässliche Kongruenz zwischen den an Gemeinden übertragenen Aufgaben und den zugewiesenen Finanzressourcen. Es soll auch das horizontale Subsidiaritätsprinzip unter Berücksichtigung der besonderen Merkmale und Erfahrungen im Gebiet der Region eingeführt werden.

2. Ordnungsbefugnis in Sachen örtliche Körperschaften

Angesichts der vergangenen Erfahrungen müssen die Provinzen dazu legitimiert werden, spezifische Landesgesetze in Sachen Gemeinden und örtliche Körperschaften zu erlassen, wobei dies mit der Beibehaltung einer koordinierenden Ordnungsbefugnis seitens der Region und der Zuständigkeit in Sachen Ordnung des Gemeindepersonals vereinbar sein sollte. Die Region könnte außerdem eine Bewertungs- und Garantierolle ausüben.

3. Nennung der Gemeindenzusammenschlüsse

Unter den Grundsätzen in Sachen Gemeinden müssen auch deren Zuständigkeiten sowie die Möglichkeit des Zusammenschlusses unter örtlichen Körperschaften angeführt werden, ohne allerdings die diesbezüglichen Detailbestimmungen festzulegen.

4. Rolle der Gemeinden innerhalb des institutionellen Gefüges auf Landesebene

Bei der Beschreibung des Regierungssystems der Autonomen Provinzen soll die Rolle der Gemeinden ausgebaut werden, die nicht nur in der Ausübung der Verwaltungsaufgaben, sondern auch in einer maßgeblichen Beteiligung an den strategischen Entscheidungen zur Entwicklung des jeweiligen Systems auf Landesebene bestehen soll (politische Rolle).

5. Beteiligung der örtlichen Körperschaften an den Entscheidungsprozessen der Provinzen und der Region

Die Beteiligung der örtlichen Autonomien an den Entscheidungsprozessen der Provinzen und der Region kann durch angemessene Instrumente erreicht werden.

Im Sonderstatut soll eine spezifische Bestimmung zur Institutionalisierung der Rolle des Rates der örtlichen Autonomien als repräsentatives und beratendes Organ vorgesehen werden, in der auch Aufgaben und Beteiligungsmodalitäten (Absprache, Einvernehmen, Stellungnahme) gemäß dem Modell für die Beteiligung an den Entscheidungsprozessen festgelegt werden.

Die Gemeinden könnten über den Rat der örtlichen Autonomien an den Gesetzgebungsverfahren – sowohl in der Phase der Einbringung als auch eventuell der Genehmigung – teilnehmen, indem Regeln für die Überwindung eventueller Meinungsverschiedenheiten – auch durch differenzierte Vorgangsweisen in Zusammenhang mit spezifischen Entscheidungen oder Maßnahmen im Bereich der örtlichen Autonomien – festgelegt werden. In diesem Rahmen soll auch in Erwägung gezogen werden, ob den Vertretungen der Sprachminderheiten eine Rolle zuerkannt werden kann oder muss.

6. Grundsatz der Kongruenz zwischen Aufgaben und Finanzressourcen

Die Finanzressourcen der örtlichen Körperschaften müssen im Verhältnis zu den laut Gesetz vorgesehenen Zuständigkeiten bemessen werden. Allerdings muss dieser Grundsatz durch Angemessenheit und Nachhaltigkeit der örtlichen Verwaltungen sowie Verantwortlichkeit der örtlichen Körperschaften ausgeglichen werden.

7. Anerkennung der historischen Formen gemeinschaftlicher Güterverwaltung

Neben den Grundsätzen in Bezug auf die Gemeinden soll in das Sonderstatut auch die Anerkennung der historischen Formen gemeinschaftlicher Güterverwaltung aufgenommen werden.

Sonstige Empfehlungen, die im Laufe der Diskussionen zum Ausdruck gebracht wurden

- a) Beteiligung der örtlichen Körperschaften an den grundlegenden Entscheidungen, insbesondere an der Überarbeitung des Sonderstatuts und dem Erlass von Durchführungsbestimmungen sowie an der Tätigkeit der paritätischen Kommission (laut Art. 107 des Sonderstatuts)
- b) Beratungsfunktionen seitens des Rechnungshofs direkt zugunsten der Gemeinden oder ihrer Vertretungsverbände
- c) Gemeinden als Einrichtungen zur Vertretung und zum Schutz der Minderheiten
- d) Notwendigkeit, die Gemeinden als Körperschaften mit Autonomie und Repräsentativität den anderen im Gebiet der Region bestehenden Institutionen gleichzustellen
- e) Das Sonderstatut soll auf die Bestrebungen der Gemeinden Pedemonte, Magasa, Valvestino eingehen, die jahrhundertlang zum historischen und geographischen Gebiet des Trentino gehört haben, jedoch während des Faschismus den Nachbarregionen (Venetien und Lombardei) angegliedert wurden.



Autonomie: Bereiche und Zuständigkeiten Beteiligung an der Entscheidungsfindung auf staatlicher und europäischer Ebene

Voraussetzungen und Kriterien

Bei der Festlegung der Bereiche und Zuständigkeiten der Autonomie gilt als grundlegendes Ziel die Beibehaltung des bereits erzielten Niveaus und dessen weitere Verbesserung, unter Berücksichtigung des sich nach der Verfassungsreform von 2001 und der darauf folgenden Entwicklung der Gesetzeslage sowie der Rechtsprechung abgezeichneten Rahmens der Beziehungen zwischen dem Staat und den regionalen Autonomien.

Die Grundzüge der Autonomie der Autonomen Provinzen Trient und Bozen sowie der Region Trentino-Südtirol wären auf diese Weise bereits im Statut festgelegt, ohne auf die Klausel zur Anwendung des V. Titels der Verfassung (betreffend die gemeinsame Regelung der Regionen mit Normalstatut) zurückgreifen zu müssen, sofern dieser den Regionen mit Sonderstatut und den Autonomen Provinzen ein höheres Autonomieniveau gewährleistet. Somit könnte man die doppelte (statutarische und allgemeine) rechtliche Regelung abschaffen, durch die derzeit häufig unklare Situationen und Unsicherheit entstehen. Die Tatsache, dass die Verfassungsreform 2016 nicht vom Volk bewilligt wurde, hat keinerlei Einfluss auf diese Notwendigkeit.

Das Statut soll im Rahmen der Verfassung die Grundsätze der Beteiligung an den Prozessen der Zusammenarbeit mit dem Staat bzw. der (auch grenzüberschreitenden) Zusammenarbeit zwischen den Regionen, der Beteiligung an den Entscheidungsfindungen des Staates und an den Beziehungen zur Europäischen Union enthalten.

Leitsätze

1. Neuordnung, Aktualisierung und neue Zuständigkeiten

Bei der Überarbeitung sind die derzeit laut Sonderstatut zustehenden Befugnisse zu aktualisieren und anzupassen, einschließlich jener, die sich aus der Reform des V. Titels des Zweiten Teils der Verfassung in Bezug auf die „Günstigkeitsklausel“ laut Art. 10 des Verfassungsgesetzes vom 18. Oktober 2001, Nr. 3 ergeben.

Ebenfalls können die grundlegenden Richtlinien in Bezug auf die Zuständigkeiten, die sich derzeit auf Durchführungsbestimmungen oder auf die Delegation seitens des Staates stützen, im Statut festgehalten werden.

Es können den Provinzen Zuständigkeiten für Sachgebiete zugewiesen werden, für die derzeit keine allgemeine autonome Zuständigkeit existiert, wie z. B. in Sachen Umweltschutz und weiteren Sachgebieten, die auch im Laufe des Beteiligungsprozesses zu bestimmen sind.

2. Garantiemechanismen bei der Anpassung an die staatliche Rechtsordnung

Als einer der Garantiemechanismen könnte das in den Durchführungsbestimmungen laut gesetzesvertretendem Dekret vom 16. März 1992, Nr. 266 vorgesehene Verfahren im Statut verankert werden, welches die Anpassung der Rechtsordnung der Provinzen in ihren Zuständigkeitsbereichen an die staatlichen Bestimmungen ohne Aufhebung der geltenden Landesgesetze ermöglicht. Somit wird die Stabilität und Kontinuität der lokalen Gesetzgebung gewährleistet.

Es wäre außerdem wünschenswert, die bereits in den Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut (DPR vom 1. Februar 1973, Nr. 49) enthaltene Bestimmung in das Statut aufzunehmen, um die Teilnahme der Landeshauptleute und des Präsidenten der Region an den Sitzungen des Ministerrates zu garantieren, wenn dieser zur Genehmigung von Akten mit Gesetzeskraft einberufen wird, die den Zuständigkeitsbereich der Autonomen Provinzen und der Region betreffen.

3. Beziehungen mit anderen Regionen und dem Staat

Die Modalitäten für die Beteiligung an Formen interregionaler Zusammenarbeit sowie an Formen der Zusammenarbeit zwischen Staat und Regionen, die derzeit in der Staat-Regionen-Konferenz und in der Vereinigten Konferenz ihren Ausdruck finden, können in das Statut festgelegt werden. In jedem Fall sollen die Landtage und der Regionalrat eine bedeutende Rolle spielen.

4. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit und europäische Integration

In Bezug auf die Einrichtungen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit könnten spezifische Bestimmungen vorgesehen werden. In diesem Zusammenhang soll das Statut insbesondere die Rolle der Landtage und des Regionalrats gewährleisten. Im Einklang mit den allgemeinen Bestimmungen des V. Titels des Zweiten Teils der Verfassung muss den Autonomen Provinzen und der Region im Statut das Recht zuerkannt werden, sich an der Erstellung der Rechtsakte der Europäischen Union, an der Durchführung und Umsetzung internationaler Abkommen und der Rechtsakte der Europäischen Union zu beteiligen sowie Abkommen mit Staaten und Einvernehmen mit Gebietskörperschaften anderer Staaten abzuschließen.

5. Grenzen der Gesetzgebungsbefugnis

Im Statut müssen die Grenzen, denen die Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse im Verhältnis zur staatlichen Gesetzgebungsbefugnis unterliegen, möglichst klar und eindeutig festgelegt werden. Dies gilt insbesondere für die Zuständigkeitsbereiche oder Gesetzgebungsbefugnisse des Staates, die irgendeines der laut Art. 117 Abs. 2 der Verfassung dem Staat vorbehaltenen Sachgebiete (wie z. B. die Festsetzung der wesentlichen Leistungen oder den Schutz des Wettbewerbs) betreffen könnten. Ähnliches kann in Bezug auf die Koordinierung der öffentlichen Finanzen gesagt werden, deren Auswirkungen auf die Autonomie der Provinzen und der Region jedoch bereits im Statut (Art. 79) spezifisch geregelt sind.

Angesichts der Schwierigkeit, im Statut für jegliches Sachgebiet geltende Regeln festzuhalten, soll die Rolle der Durchführungsbestimmungen als Verhandlungs- und Vertragsformen vorgesehen werden, welche die Sachgebiete der autonomen Gesetzgebungsbefugnis und deren Wechselbeziehung mit den allgemeinen Klauseln der staatlichen Zuständigkeit (in Sachen wesentliche Leistungen oder Schutz des Wettbewerbs, aber auch – u. a. – in Sachen Zivil-, Prozess- und Strafgesetzgebung) regeln und präzisieren können.

6. Präzisierung hinsichtlich der Durchführungsbestimmungen

Was die Durchführungsbestimmungen anbelangt, wäre es – unbeschadet der Tatsache, dass sie den Rang eines Staatsgesetzes haben – angebracht, ihren Verhandlungs-/Vertragscharakter in Hinblick auf eine konkrete und gemeinsame Umsetzung der Autonomie der Autonomen Provinzen und der Region im Statut zu präzisieren. Die Rolle der paritätischen Kommission laut Art. 107 des Statuts ist zu bestätigen, wobei das Verhältnis zwischen den Entscheidungen der paritätischen Kommission und der darauf folgenden Entscheidung der Regierung besser zu regeln ist.

7. Änderungen zum Sonderstatut auch mit vereinfachtem Verfahren und Rolle des Landtags

Die Rolle der Landtage und des Regionalrats laut Art. 103 beim Verfahren zur Änderung des Statuts ist zu bestätigen und auch

auf den VI. Abschnitt auszudehnen, d. h. auf die Änderungen des finanziellen Teils durch Anwendung eines vereinfachten Verfahrens. Ebenso kann die Einbeziehung der Landtage und/oder des Regionalrats in das Verfahren zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen sowie der politischen Richtlinien in Zusammenhang mit den Entscheidungen der Staat-Regionen-Konferenz und der Vereinigten Konferenz im Statut vorgesehen werden.

Bei der Überarbeitung des Statuts sollte ferner die Möglichkeit erwogen werden, für die späteren Statutsänderungen das Einvernehmen mit den Autonomen Provinzen und mit der Region einzuführen, nachdem die Verfassungsmäßigkeit dieser Möglichkeit überprüft wurde.

8. Klausel zur Gewährleistung der Autonomie

Unter den Schlussklauseln der Statutsreform sollte die Regel eingefügt werden, dass die Bestimmungen des neuen Statuts auf keinen Fall in dem Sinne ausgelegt werden dürfen, dass Befugnisse und Aufgaben, die bereits den Autonomen Provinzen, der Region oder den örtlichen Körperschaften übertragen, delegiert oder anderweitig zugewiesen wurden, dem Staat und seinen Verwaltungseinrichtungen zugewiesen werden, oder dass auf keinen Fall irgend eine Statutsbestimmung dahingehend ausgelegt werden darf, dass der den Autonomen Provinzen und der Region vor der Statutsreform zuerkannte Autonomiegrad gegenüber dem Staat reduziert wird.

Sechster Teil

Regierungsform

Voraussetzungen und Kriterien

Das Statut enthält derzeit eine sehr detaillierte Regelung der **Regierungsform** der Region. Für die Provinzen enthält es hingegen nur einzelne diesbezügliche Merkmale und verlegt die genaue Regelung auf ein „Statutsgesetz“, d. h. auf ein mit einem besonderen Verfahren (d. h. mit qualifizierter Mehrheit und eventueller bestätigender Volksabstimmung) genehmigtes Landesgesetz („verstärktes“ Gesetz). Das Statutsgesetz enthält die detaillierte Regelung der Regierungsform der Provinzen: Modalitäten für die Wahl der Organe, Beziehungen zwischen den Organen, begründeter Misstrauensantrag gegen den Landeshauptmann, Fälle von Unwählbarkeit und Unvereinbarkeit sowie Maßnahmen zur Gewährleistung der Vertretung beider Geschlechter. Ferner regelt es die Ausübung des Rechts auf **Volksinitiative** hinsichtlich der Landesgesetze und die landesweiten aufhebenden, einführenden und konsultativen **Referenden**.

Das im geltenden Statut für die Autonomen Provinzen angewandte Kriterium könnte – mit den erforderlichen Änderungen im Hinblick auf die der Region zugewiesenen Rolle – bestätigt werden (hierzu wird auf den Zweiten Teil verwiesen).

Leitsätze

1. Regierungsform der Provinzen

Es wird vorgeschlagen, den derzeitigen Regelungsansatz beizubehalten, der auf nachstehenden Richtlinien basiert:

- a) Festlegung der Grundprinzipien und der Instrumente der direkten Demokratie (hierzu wird auf den Siebten Teil verwiesen) im Statut, wobei eventuell weitere Grundsätze zu Themen wie die Aufwertung der lokalen Regierungsorgane, deren Beteiligung an Gesetzgebungs- und Entscheidungsprozessen, die Verwaltungstätigkeit und die Einrichtung von Kontroll- und Garantieorganen eingeführt werden können. Im Statut könnte z. B. bereits die Volksanwaltschaft als Garant für die Rechte der Bürger und der gesellschaftlichen Gruppen, die kollektive und verbreitete Interessen schützen, vorgesehen werden.
- b) Verweis auf das „Statutsgesetz“ der jeweiligen Provinz für weitere Einzelheiten.

2. Regierungsform der Region

In Bezug auf das gewählte Modell (hierzu wird auf den Zweiten Teil verwiesen) ist es angebracht, die Grundzüge der Regierungsform der Region im Statut festzulegen. Die Möglichkeit, auch für die Region das Instrument des Statutsgesetzes einzuführen, ist noch abzuwägen.

Sonstige Empfehlungen, die im Laufe der Diskussionen zum Ausdruck gebracht wurden

Es wurde die Einführung einiger Aspekte vorgeschlagen, um die Region als Körperschaft zu stärken und ihr eine wirksame und signifikante Rolle zu sichern:

- a) Schlankere Zusammensetzung des Regionalrats, indem die Anzahl der Regionalratsabgeordneten – zum Beispiel auf die Hälfte der Landtagsabgeordneten – beschränkt wird, wobei die Amtsentschädigungen eventuell differenziert werden
- b) Formalisierung der Praxis der abwechselnden Präsidentschaft der Region durch die beiden Landeshauptleute
- c) Stellenvorbehalt in der Regionalregierung für Personen, die nicht in die Vertretungsorgane gewählt wurden, aber große intellektuelle und moralische Kompetenzen aufweisen.



Direkte Demokratie, Bürgerbeteiligung und gute Verwaltung

Voraussetzungen und Kriterien

Das geltende Statut enthält Bestimmungen über die Rechtsinstitute der **direkten Demokratie**, in denen die Ausübung des Rechts auf Volksinitiative hinsichtlich der Landesgesetze und der landesweiten aufhebenden, einführenden und konsultativen Referenden geregelt und die Volksabstimmung über Regionalgesetze vorgesehen ist.

Was die Instrumente der direkten Demokratie anbelangt, könnte die Aufmerksamkeit nicht so sehr auf die Suche nach neuen Rechtsinstituten, sondern vielmehr auf die Implementierung und auf eine bessere Regelung auf Grundsatzebene der bereits vorgesehenen Institute gelenkt werden. Allerdings könnte man das Petitionsrecht einführen.

Zur Ergänzung der in der Verfassung enthaltenen Regeln sollten auch einige spezifische Grundsätze in Sachen **Verwaltungstätigkeit** mit besonderem Bezug auf die Rechtsinstitute der partizipativen Demokratie zum Ausdruck gebracht werden, die den besonderen Merkmalen des Trentino anzupassen sind.

Leitsätze

1. Instrumente der direkten Demokratie auf Landesebene

Es wird vorgeschlagen, die Instrumente der direkten Demokratie auf Landesebene insbesondere durch folgende Maßnahmen zu stärken:

- a) Einführung des **Petitionsrechtes**, wobei die Petition (je nach Zuständigkeit) entweder an den Landtag oder an den Regionalrat zu richten ist, und zwar mit der Garantie, dass diese geprüft wird
- b) Regelung der **Gesetzesinitiative** im Allgemeinen (auch seitens der Gemeinderäte) und nicht nur der Volksinitiative, unbeschadet der Notwendigkeit, die Berücksichtigung der Formen partizipativer Demokratie zu gewährleisten
- c) Bestätigung der Tatsache, dass die **aufhebenden, konsultativen und einführenden Referenden** durch Statutsgesetz geregelt werden. Allerdings könnten einige beide Provinzen betreffende Grundsätze der Regelung im Statut festgelegt werden, insbesondere der Gegenstand des Referendums, die zu dessen Beantragung berechtigten Rechtssubjekte, die sachgebietlichen, zeitlichen und inhaltlichen Grenzen, die Festlegung des für die Beurteilung der Zulässigkeit zuständigen Organs, die Festlegung des Beteiligungs- und des Zustimmungsquorums
- d) Bestätigung der im geltenden Statut enthaltenen Regelung betreffend das im Verfahren zur Genehmigung des

Statutsgesetzes vorgesehene **bestätigende Referendum**, wobei eventuell die Möglichkeit einzuführen ist, dass dieses nicht nur von der Wählerschaft (mit der erforderlichen Anzahl von Unterschriften) oder von den Landtagsabgeordneten (mit dem festgesetzten Prozentsatz), sondern auch von den Gemeinderäten beantragt werden kann.

2. Instrumente der direkten Demokratie auf Regionalebene

Auf regionaler Ebene können aufhebende, konsultative und einführende **Referenden** mit einer ähnlichen wie die für die Referenden auf Landesebene geltenden Regelung vorgesehen werden sowie **gebietsbezogene Referenden** für die Einrichtung neuer Gemeinden oder die Änderung deren Gebietsabgrenzungen oder Benennungen (diese sind derzeit nicht ausdrücklich im Sonderstatut vorgesehen, das lediglich die Pflicht zur „Befragung“ der betroffenen Bevölkerung vorschreibt). Die Region könnte sich weiterhin mit der diesbezüglichen Regelung befassen, auch wenn die Zuständigkeiten in Sachen Ordnung der örtlichen Körperschaften auf die Provinzen übergehen sollten.

3. Grundsätze einer guten Verwaltung

Das Statut enthält derzeit keine Bestimmungen betreffend die Grundsätze einer guten Verwaltung. Es wäre jedoch angebracht, einige allgemeine Grundsätze, an denen sich die Verwaltungstätigkeit der Region und der Provinzen orientiert, aufzuzählen und die rechtliche Bedeutung einiger mit einer guten Verwaltung zusammenhängenden Werte durch spezifische Bestimmungen hervorzuheben. Um ihr Fortbestehen im Laufe der Zeit zu gewährleisten, sollten die Bestimmungen ziemlich offen formuliert werden und für die Durchführungsbestimmungen je nachdem auf das Regionalgesetz oder Landesgesetz verwiesen werden. Bei der Formulierung dieser Grundsätze sollte man sich möglichst an die lokalen Besonderheiten halten. In Bezug auf die **allgemeinen Grundsätze einer guten Verwaltung** ist unter anderem auf Nachstehendes zu verweisen:

- a) Pflicht zur Ausrichtung der Tätigkeit an den Parametern der guten Führung, der Vereinfachung und Einfachheit, der Transparenz und des freien Zugangs zu den Unterlagen und Informationen – im Einklang mit den geltenden Bestimmungen und unter Beachtung der Vertraulichkeit und der Effizienz der Verwaltung –, der Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen, der Förderung des Gebrauchs digitaler Mittel als Maßnahme zur Steigerung der Effizienz der Verwaltung
- b) Aufwertung der Diversität im Hinblick auf die sprachliche und kulturelle Vielfalt sowie auf den Schutz und die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter
- c) Grundsatz der Planung der Verwaltungstätigkeit
- d) Grundsatz der prinzipiellen Trennung zwischen politischer Ausrichtung und Verwaltungstätigkeit, für den jedoch mögliche Ausnahmen vorzusehen sind, wenn dies aus Gründen der politischen Verantwortung oder der Effizienz gerechtfertigt ist
- e) Grundsatz der Subsidiarität in Verbindung mit der Förderung der Selbstverwaltung der örtlichen Gemeinschaften durch die Aufwertung und Unterstützung deren jeweiliger Einrichtungen sowie deren Beteiligung an Gesetzgebungsverfahren und Entscheidungsprozessen.

4. Bürgerbeteiligung und assoziative Demokratie

In Bezug auf die **Bürgerbeteiligung** könnten die bereits bestehenden Rechtsinstitute durch einen direkten Verweis auf Institute wie die **öffentliche Debatte** und auf die Aufwertung der Formen **assoziativer Demokratie** ergänzt werden, welche das Regionalgebiet seit jeher auszeichnen (Formen der örtlichen Selbstverwaltung wie Gemeinnutzungsrechte, „Pro Loco“, Vereine und Genossenschaften) und sich auch weiterentwickeln können.

Sonstige Empfehlungen, die im Laufe der Diskussionen zum Ausdruck gebracht wurden

Einführung **neuer Rechtsinstitute zur Bürgerbeteiligung** als demokratische Instrumente bei der öffentlichen politischen Entscheidungsfindung (angemessene Information, öffentliche Debatte, öffentliche Stellungnahme und Diskussion, Kontrollbefugnisse, unabhängige Behörde als Garant für die Autonomie) durch nicht detaillierte Bestimmungen.

Finanzressourcen und finanzielle Verpflichtungen

Voraussetzungen und Kriterien

Ausschlaggebend für die Ausübung der Autonomie und der diese kennzeichnenden Zuständigkeiten sind selbstverständlich die finanziellen Ressourcen.

Die Tatsache, dass das Statut die Regelung der Finanzautonomie der Provinzen und der Region enthält, stellt auch laut der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes ein wesentliches Merkmal dar. Allerdings ist im Art. 104 des Statuts ein vereinfachtes Verfahren für die Abänderung des finanziellen Teils des Sonderstatuts (VI. Abschnitt – Art. 69 ff. des Statuts) vorgesehen, d. h. die in diesem Teil enthaltenen Bestimmungen können – im Einvernehmen mit der Region bzw. der beiden Provinzen – mit einfachem Staatsgesetz geändert werden. Der finanzielle Teil des Statuts wurde in Anwendung dieses Verfahrens in den letzten Jahren mit dem Mailänder Abkommen im Jahr 2009 und dem Abkommen von Rom im Jahr 2014 (dem so genannten „Sicherungspakt“) genauer festgelegt.

Betrachtet man die tatsächliche Entwicklung der Finanzautonomie im Laufe der Zeit, so lässt sich – dank des wirtschaftlichen Wachstums der Region und der damit zusammenhängenden höheren Steuereinnahmen sowie dank verschiedenartiger im Statut vorgesehener Zuweisungen – bis zum Jahr 2009 eine ständige Zunahme bei den der Autonomie zur Verfügung stehenden Mitteln und folglich eine ständige Abnahme bei der Ausgabe des Staates in diesem Gebiet (bis zum heutigen Stand von < 5 %) feststellen. Ab 2009 – bei einsetzender Finanzkrise – hat der Beitrag der Sonderautonomien zur Sanierung der öffentlichen Finanzen – auch im Sinne der nationalen Solidarität – eine wesentliche Reduzierung der vorher zur Verfügung stehenden Ressourcen bewirkt. Auf die verschiedenen „Kürzungen“ seitens des Staates reagieren die Provinzen mit Rekursdrohungen/Rekursen, aber letztendlich akzeptieren sie diese Kürzungen zumindest teilweise (Mailänder Abkommen, Gesetz Nr. 191/2009; Sicherungspakt, Gesetz Nr. 190/2014), indem sie sie zeitlich strecken, neue Ausgabenzuständigkeiten übernehmen und somit die Ausgaben zu Lasten des Staates reduzieren. Obwohl das Rahmengesetz über den Steuerföderalismus (laut Art. 27 des Gesetzes Nr. 42/2009) nicht für die Sonderautonomien gilt, müssen diese dennoch unter Berücksichtigung ihrer besonderen Lage einen finanziellen „Beitrag leisten“. Dieser finanzielle „Beitrag“ wurde für die Autonomen Provinzen mit dem Mailänder Abkommen (Gesetz Nr. 191/2009) und dem Sicherungspakt (Gesetz Nr. 190/2014) festgelegt. Demzufolge tragen die Autonomen Provinzen auch dadurch zur Sanierung der öffentlichen Finanzen bei, dass sie im Gegenzug zur Stabilität weitere Zuständigkeiten für den Staat ohne Mittelübertragung ausüben. Weitere Vorgaben im Finanzbereich sind in den Bestimmungen der Europäischen Union betreffend den Fiskalpakt und den Haushaltsausgleich (Art. 81 der Verfassung; Art. 79 des Statuts) enthalten.

Demnach gibt es derzeit wohl wenig Raum für einen weiteren Ausbau der Ausgabenzuständigkeiten.

Kurz gesagt, fußt die **Finanzautonomie** der Region und der Autonomen Provinzen also derzeit nach dem Mailänder Abkommen und dem Sicherungspakt auf folgenden Säulen:

- Grundsatz der **finanziellen Verantwortung**: Die Sonderautonomie kann ausschließlich auf ihre eigenen Steuereinnahmen und die Zuweisung staatlicher, auf das jeweilige Gebiet bezogener Abgaben zählen; einige Maßnahmen betreffend die Übertragung von Mitteln des Staates und die Abtretung der Einfuhrmehrwertsteuer fallen weg.
- Grundsatz bzw. Pflicht der **Beteiligung** an der Erreichung der **Ausgleichs- und Solidaritätsziele** sowie am **internen Stabilitätspakt** und an der Erfüllung der Verpflichtungen, die von der gemeinschaftlichen Ordnung herrühren: Es werden

Ausgabeneinschränkungen beachtet, in die Zuständigkeit des Staates fallende finanzielle Verpflichtungen übernommen und bestimmte Summen an den Staat überwiesen (seit 2013 jährlich 905 Millionen Euro).

- Erweiterung der **Anwendungsgebiete der Steuerautonomie** der Provinzen: Möglichkeit, die Steuersätze zu ändern und Befreiungen, Abzüge und Freibeträge in Bezug auf die eigenen und abgeleiteten Abgaben vorzusehen, sowie Zuweisung der primären Zuständigkeit auf dem Sachgebiet der lokalen Liegenschaftssteuern.
- Strukturelle und ausführliche Festlegung des **Beitrags**, den die Region und die Provinzen ab dem Jahr 2015 **zur Erreichung der Ziele der öffentlichen Finanzen** leisten müssen, und Bestimmung des „integrierten regionalen Territorialsystems“, das in seiner Gesamtheit zur Erreichung der Ziele der öffentlichen Finanzen beiträgt und für das die Autonomen Provinzen gegenüber dem Staat bürgen.

Eine Neuordnung scheint demnach angebracht, auch wenn es erfahrungsgemäß sehr schwierig ist, die Einnahmen gegen einseitig vom Staat auferlegte Maßnahmen und die „Größenänderung“ der verfügbaren Haushaltsmittel zu sichern.

Leitsätze

1. Sicherheit der finanziellen Grundlage der Autonomie (allgemeine Zielsetzung)

Im finanziellen Bereich muss die allgemeine Zielsetzung der Statutsreform die **finanzielle Absicherung der Autonomie** sein. Dies könnte (laut einem Beitrag von Prof. Cerea) durch die Einführung „einer Finanzbestimmung, die einerseits die Sonderrechte der Autonomie nicht antastet, andererseits aber die Größenordnung der zugewiesenen Ressourcen an irgendeinen einheitlichen Bezugspunkt koppelt, wie es für die öffentlichen Finanzen der anderen Körperschaften im restlichen Staatsgebiet geschieht“ erreicht werden, die sich nach dem Kriterium einer gerechten Verteilung – unter angemessener Berücksichtigung der unterschiedlichen Aufteilung der Verantwortung zwischen dem Staat und den regionalen Autonomien sowie der entsprechenden unterschiedlichen Aufteilung zwischen den direkten Eingriffen des Staates und den den Autonomien zur Finanzierung ihrer spezifischen Zuständigkeiten zuerkannten Mittel – orientiert.

2. Mittel zur Erreichung der allgemeinen Zielsetzung

Zur Erreichung der allgemeinen Zielsetzung kann die Beibehaltung oder nötigenfalls die Einführung von Statutsbestimmungen beitragen, die auf Nachstehendes abzielen:

- a) Festlegung der **abgetretenen Ressourcen**, wobei das Verhältnis zu den Steuern, die objektiv auf das Gebiet bezogen werden können, aufzuwerten und der 9/10-Grundsatz beizubehalten ist
- b) Festlegung und Stabilisierung der Größenordnung des **nationalen Solidaritätsbeitrags** (laut Ermächtigungsgesetz Nr. 42/2009), wobei möglichst auf keinen Festbetrag, sondern auf Parameter Bezug zu nehmen ist, die mit den Besonderheiten des Gebietes und der Bevölkerung sowie mit den entsprechend höheren Kosten für gleichwertige Dienstleistungen (z. B. + 20 % bei Berggemeinden) in Zusammenhang stehen
- c) Sicherung der Landesfinanzen **im Falle einer lokalen Wirtschaftskrise** (in den Grenzen der Verfassungsbestimmungen über den Haushaltsausgleich auch für die Regionen und die örtlichen Körperschaften in Anwendung des Art. 81 der Verfassung), um bei Eintritt einer solchen das Problem der Abhängigkeit von den eigenen Steuereinnahmen und von den Abtretungen der im Landesgebiet eingehobenen staatlichen Steuereinnahmen einerseits und der gleichzeitig bestehenden „Beitragspflicht“ andererseits zu bewältigen
- d) Festlegung der **Steuerautonomie** sowohl auf lokaler Ebene als auch im Hinblick auf Einwirkungsmöglichkeiten auf staatliche Abgaben (Steuersätze, Steuerbemessungsgrundlage, Freibeträge, Abzüge usw.)
- e) Abwägung **weiterer autonomer Zuständigkeiten** im steuerrechtlichen Bereich, wie z. B. Feststellung, Einhebung und Bekämpfung der Steuerhinterziehung in Bezug auf die staatlichen Abgaben
- f) Sicherung der Einnahmen gegen **staatliche Bestimmungen**, die einzelne Elemente der Beteiligung an den Steuererträgen entziehen.

Sonstige Empfehlungen, die im Laufe der Diskussionen zum Ausdruck gebracht wurden

- a) Notwendigkeit der Einführung spezifischer Verfahren für die Verhandlungen zwischen Staat und Autonomien und Bestimmung der dafür geeignetesten Stelle (paritätische Kommission?)
- b) Notwendigkeit eines einzigen Ansprechpartners auf staatlicher Seite, um das derzeit bestehende Problem der Zuständigkeit verschiedener Ministerien zu lösen
- c) Vereinfachung des Art. 79 des Statuts durch Trennung der im Statut verankerten Grundsätze von der Detailregelung, die in spezifischen Durchführungsbestimmungen anzuführen ist.

Bringene Sie Ihre Vorschläge und Bemerkungen ein! Nutzen Sie die Website

iopartecipo.riformastatuto.tn.it

I FONDAMENTI DELL'AUTONOMIA

Che cosa rende la nostra autonomia davvero speciale?

PROVINCE AUTONOME E REGIONE: RUOLI, FUNZIONI E RAPPORTI

Quali sono i ruoli, i rapporti e le funzioni principali della Regione e delle Province autonome?

LE MINORANZE LINGUISTICHE

Come possiamo consolidare la tutela e rafforzare la partecipazione delle minoranze linguistiche?

COMUNI, FORME ASSOCIATIVE E RAPPRESENTANZA

Come possiamo valorizzare il ruolo e l'autonomia dei Comuni e degli enti locali?

AMBITI E COMPETENZE DI AUTONOMIA, PARTECIPAZIONE ALLE DECISIONI DELLO STATO E DELL'UNIONE EUROPEA

Che cosa decidiamo in autonomia? Come possiamo partecipare alle decisioni statali ed europee che ci riguardano?

FORMA DI GOVERNO

Quali sono le istituzioni regionali e provinciali e quali le loro funzioni?

DEMOCRAZIA DIRETTA, PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI E BUONA AMMINISTRAZIONE

Quali sono gli strumenti per una migliore partecipazione? Quali sono i principi di buona amministrazione?

RISORSE E VINCOLI FINANZIARI

Come possono essere garantite risorse adeguate, certe e sostenibili per l'autonomia?

ALTRI TEMI DI INTERESSE

Ci sono altri temi di cui discutere?

DOCUMENTI INVIATI ALLA CONSULTA

A chi scrivere e dove finirà il documento inviato?