

Joseph Marko/Sergio Ortino/Francesco Palermo/
Leonhard Voltmer/Jens Woelk (Hrsg.)

Die Verfassung der Südtiroler Autonomie

Die Sonderrechtsordnung
der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol

ademie Bozen



Nomos

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 3-8329-1159-6

1. Auflage 2005

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2005. Printed in Germany. Alle Rechte,
auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der
Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Kapitel 2: Die völkerrechtliche Absicherung der Südtirolautonomie

Peter Hilpold

I. Problemaufriss

In der gesamten autonomiepolitischen Diskussion der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg war die Frage der internationalen Absicherung eine Konstante. Über lange Perioden hin wurde diesem Aspekt sogar größeres Gewicht beigemessen als materiellrechtlichen Gesichtspunkten. Den diesbezüglichen intensiven Bemühungen auf österreichischer und auf Deutsch-Südtiroler Seite wurde auf italienischer Seite hartnäckiger Widerstand entgegengesetzt, wodurch Fortschritte in der Konzeption und im Ausbau der Südtirolautonomie insgesamt beeinträchtigt wurden. Es wäre aber falsch, das Beharren auf einer internationalen Absicherung als Hemmschuh des autonomiepolitischen Prozesses zu qualifizieren. Die geschichtliche Entwicklung hat gezeigt, dass eine völkerrechtliche Absicherung von Minderheitenschutzregelungen eine unverzichtbare Forderung darstellt, wenn die betreffende Regelung auf längere Frist Bestand haben soll.

Das moderne internationale Minderheitenrecht trägt dieser Tatsache Rechnung und setzt gezielt auf völkerrechtliche Kooperations- bzw. Ingerenzmechanismen.¹

II. Die Zeit nach dem Ersten Weltkrieg

Die Eskalation des Südtiroler Minderheitenproblems nach dem Ersten Weltkrieg, ja seine Entstehung selbst, ist auf das Fehlen von völkerrechtlichen Schutzvorkehrungen zurückzuführen. Bekanntlich wurde Italien als Siegermacht im Ersten Weltkrieg durch das Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes nicht belastet.² Erschwerend kam hinzu, dass in dieser Zeit kein allgemeines völkerrechtliches Minderheitenschutzsystem in Kraft war, das einen generellen Schutzrahmen hätte bieten können.

Einseitige Schutzzusagen hat es in Italien auch nach dem Ersten Weltkrieg gegeben. So hat der italienische Ministerpräsident Tittoni während der Friedenskonferenzen im italienischen Parlament mehrfach Erklärungen abgegeben, in denen er den Willen und die Bereitschaft Italiens erklärte, die neu zu Italien gekommenen Völker zu schützen. Am 27. Oktober 1919 gab er folgende Erklärung ab:

„Die Völker fremder Nationalität, welche unter unsere Gesetzgebung fallen, sollen wissen, dass uns der Gedanke des Unterdrückens und der Entnationalisierung völlig fremd ist, dass ihre Sprache und kulturellen Institutionen respektiert werden, und dass

1 Dabei sind insbesondere die umfassenden Berichtspflichten zu erwähnen, die sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten herausgebildet haben. Zu Art. 27 des Menschenrechtspaktes II hat sich in diesem Zusammenhang schon ein umfangreicher Korpus an Material herausbildet; die Berichtspflichten zum Europäischen Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten haben schon mit ihrem ersten Anlaufen zu beachtlichen Ergebnissen geführt.

2 Die Einseitigkeit dieses Schutzsystems hat im Übrigen wesentlich zu seinem Untergang beigetragen.

der Südtirolautonomie

der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg eine Konstante. Über lange Perioden beigemessen als materiellrechtlichen Bemühungen auf österreichischer Seite hartnäckiger Wiskonzeption und im Ausbau der wäre aber falsch, das Beharren des autonomiepolitischen Programms hat gezeigt, dass eine völkerrechtliche unverzichtbare Forderung Frist Bestand haben soll.

dieser Tatsache Rechnung und Grenzmechanismen.¹

nach dem Ersten Weltkrieg, ja rechtlichen Schutzvorkehrungen nach im Ersten Weltkrieg durch belastet.² Erschwerend kam hin- des Minderheitenschutzsystem in en können.

dem Ersten Weltkrieg gegeben. und der Friedenskonferenzen im en, in denen er den Willen und kommenen Völker zu schützen.

ere Gesetzgebung fallen, sollen der Entnationalisierung völlig n respektiert werden, und dass

erwähnen, die sich in den letzten Jahresrechtsaktes II hat sich in die- rial herausbildet; die Berichtspflich- nationaler Minderheiten haben schon

ch zu seinem Untergang beigetragen.

sie alle Vorrechte unserer freiheitlichen und demokratischen Gesetze genießen werden.“³

Der italienische König führte in seiner Thronrede vom 1. Dezember 1919 folgendes aus: „Die neuannektierten Gebiete bedeuten für uns neue Probleme. Unsere freiheitsliebenden Traditionen werden uns die Richtungen weisen, wie wir sie lösen sollen unter sorgfältigster Wahrung der lokalen Institutionen, der Selbstverwaltung und der lokalen Sitten.“⁴

Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass es sich hierbei um binnengerichtete Erklärungen gehandelt hat, die nicht nur innerstaatlich unverbindlich waren, sondern auch völkerrechtlich als irrelevant zu qualifizieren waren.

Hinsichtlich der Erklärungen von Tittoni soll aber der in der Literatur unternommene Versuch nicht unerwähnt bleiben, das Bestehen einer konkreten Schutzverpflichtung von seiten Italiens nachzuweisen. Bezuggenommen wurde dabei auf die sog. Mantelnote der Alliierten vom 2.9.1919, die auf die innerstaatlich vom italienischen Ministerpräsidenten Tittoni abgegebenen Schutzzusagen verweist und von den Siegermächten, und damit auch Italien, widerspruchsfrei zur Kenntnis genommen worden sei.⁵ Über das Zusammenspiel dieser einseitigen (nationalen und völkerrechtlichen) Akte sei ein völkerrechtlich verbindliches Rechtsgeschäft zustande gekommen. Diese Konstruktion klingt aber nicht überzeugend, da der unterlassene Protest Italiens wohl kaum einen schützenswerten Vertrauenstatbestand auf österreichischer Seite konstituiert hat. Die eklatante Verletzung dieser Zusagen hätte im übrigen ihre geringe Relevanz auch auf der faktischen Ebene nicht deutlicher vor Augen führen können.

In der Folgezeit sollte es nicht nur an völkerrechtlichen Schutzregelungen fehlen. Ein völkerrechtliches Abkommen, das Hitler-Mussolini Umsiedlungsabkommen vom 23. Juni 1939 war sogar darauf ausgerichtet, den Fortbestand der deutsch- bzw. ladinischsprachigen Südtiroler Minderheit zu gefährden, ohne dass dieser Maßnahme ein völkerrechtliches Verbot entgegenzusetzen gewesen wäre.⁶

Angesichts dieser historischen Erfahrungen, darf es nicht verwundern, dass nach dem Zweiten Weltkrieg sowohl von Deutsch-Südtiroler als auch von österreichischer Seite der Erreichung einer völkerrechtlichen Garantie absolute Priorität beigemessen wurde.

3 Zitiert nach G. H. J. Erler, *Das Recht der nationalen Minderheiten*, Münster 1931, S. 254.

4 Ibid., S. 255.

5 Mit dieser Note vom 2. September 1919 haben die verbündeten Staaten Österreich die endgültigen Friedensbedingungen überreicht und folgendes erklärt: „Wie aus den sehr klaren, vom italienischen Ministerpräsidenten im römischen Parlament abgegebenen Erklärungen folgt, beabsichtigt die italienische Regierung gegenüber ihren neuen Untertanen deutscher Nationalität in bezug auf deren Sprache, Kultur und wirtschaftliche Interessen eine weitgehend liberale Politik zu befolgen.“ Die österreichische Nationalversammlung hat diese Erklärung am 6. September 1919 aufgegriffen und ihrer Hoffnung Ausdruck gegeben, dass die Mächte die abgegebenen Verpflichtungen erfüllen mögen. Dieser Beschluss wurde dem Präsidenten der gegnerischen Friedensverhandlung noch am selben Tage übermittelt, wobei die Gegenseite (und damit auch Italien) diese Note widerspruchsfrei angenommen hat. Vgl. A. Verdross, *Die rechtliche Stellung Deutsch-Südtirols*, in: H. Voltellini, A. Verdross, W. Winkler, *Deutschsüdtirol*, Leipzig, Wien 1926, S. 5-26, S. 10.

6 In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg scheint sich dagegen ein solches Verbot herauskristallisiert zu haben, wenngleich Verstöße dagegen nach wie vor festzustellen sind. Vgl. A.-M. de Zayas, *Population, expulsion and transfer*, in: *Encyclopedia of Public International Law*, Bd. III, North-Holland 1997, S. 1062-1068.

III. Der Pariser Vertrag

Zum Zeitpunkt des Abschlusses ist der Pariser Vertrag vom 5. September 1946 sowohl in Südtirol als auch in Österreich auf massiven Widerstand gestoßen und als inhaltlich dürftig sowie als unzureichende Alternative gegenüber der Selbstbestimmungsoption qualifiziert worden.⁷

Auf längere Frist hat diese Rahmenregelung aber eine ungeahnte Dynamik und Sicherungskraft entwickelt. Nach dem völlig unzureichenden Umsetzungsversuch durch das 1. Autonomiestatut wurde – im Anschluss an die Wiedergewinnung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit durch Österreich mit dem Staatsvertrag 1955 – ein österreichisch-italienischer Verhandlungsprozess in die Wege geleitet, der schließlich eine beachtliche Konzessionsbereitschaft auf italienischer Seite zur Folge hatte. Zu diesem Ergebnis führte freilich nicht allein die bloße Existenz eines völkerrechtlichen Abkommens; die Generalversammlung hat vielmehr – durch zwei Resolutionen in den Jahren 1960 bzw. 1961 – eine „Verstärkerfunktion“ wahrgenommen⁸ und in der Substanz verdeutlicht, dass die Staatengemeinschaft mit Österreich den Grad der Umsetzung des Pariser Vertrages für ungenügend erachtete.

Dieser Umstand und die Gefahr einer Gewalteskalation im Zuge einer Attentatswelle bewegte Italien schließlich dazu, Verhandlungen mit Österreich aufzunehmen und parallel dazu, auf innerstaatlicher Ebene, über die Einsetzung der sog. Neunzehnerkommission, nach Problemlösungswegen zu suchen. Die Verhandlungen mit Österreich führten im Jahr 1964 zu einem Globalangebot Italiens. Insgesamt lag dieses Angebot in der Substanz der Zugeständnisse deutlich hinter dem, was später auf innerstaatlicher Ebene im Rahmen der Neunzehnerkommission ausgehandelt werden konnte. Andererseits wäre hier aber eine internationale Absicherung in der Form einer Schiedskommission vorgesehen gewesen, die für einen Zeitraum von fünf Jahren ab Inkrafttreten des Abkommens darüber entscheiden sollte, ob die von der italienischen Regierung angekündigten Maßnahmen auch durchgeführt worden seien⁹. So sehr einer internationalen Absicherung aller Zugeständnisse stets ein bedeutender Stellenwert zugesichert worden ist und dafür zweifelsohne auch eine Bereitschaft zu Konzessionen im Niveau der materiellen Schutzzugeständnisse gegeben war, so wurde dieses Angebot von Deutsch-Südtiroler Seite dennoch als unzureichend angesehen und deshalb abgelehnt. Fortan wurde schwerpunktmäßig innerstaatlich verhandelt, wobei aber Österreich grundsätzlich einbezogen blieb. Tatsächlich wurden in dem zwischen 1967 und 1969 ausgehandelten „Paket“ auch umfassende Zugeständnisse erreicht; eine internationale Absicherung war darin aber nicht mehr vorgesehen. Auf der Grundlage des „Operationskalenders“, der prozeduralen Regelung zur Paketumsetzung, sollten vielmehr alle Streitfälle zwischen

7 Wie geschichtswissenschaftliche Studien mittlerweile wohl überzeugend nachgewiesen haben, war diese Option 1946 freilich nur eine theoretische. Vgl. dazu R. Steininger, *Los von Rom?*, Innsbruck 1987. Insbesondere hat es 1946 einen völkerrechtlichen Anspruch auf Selbstbestimmung in dem hier relevanten Sinne nicht gegeben. Vgl. zum letztgenannten Punkt P. Hilpold, *Sezession und humanitäre Intervention – völkerrechtliche Instrumente zur Bewältigung innerstaatlicher Konflikte?*, in: *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 54(4), 1999, S. 529-602.

8 Vgl. ausführlich A. von Egen, *Die Südtirol-Frage vor den Vereinten Nationen*, Frankfurt a.M., Bohnen 1997.

9 Vgl. dazu im Detail H. K. Ritschel, *Diplomatie um Südtirol*, Stuttgart 1966, S. 493 f.

Österreich und Italien – und somit auch jene, die die Umsetzung des Pariser Vertrages betreffen – vor dem IGH ausgetragen werden.¹⁰

Die Umsetzung des „Pakets“, also der Maßnahmen zum Ausbau der Autonomie und des Minderheitenschutzes in Südtirol, hat weit mehr Zeit in Anspruch genommen als ursprünglich geplant. Aufgrund der Länge dieser Umsetzungsperiode war es auf der anderen Seite aber wiederum möglich, einzelne minderheitenrechtliche Problemstellungen weiter zu vertiefen und in einem fortgesetzten innerstaatlichen Verhandlungsprozess nach einem Konsens zu suchen. Dieser gesamte Prozess war aber von Bemühungen der italienischen Seite begleitet, den traditionellen italienischen Rechtsstandpunkt zu wahren, wonach es sich bei all diesen Zugeständnissen – konkret also bei allen Maßnahmen, die über das erste Autonomiestatut des Jahres 1948 hinausgingen – um rein innerstaatliche Akte handelte, die von Österreich auf internationaler Ebene (im besonderen vor dem IGH) nicht eingemahnt werden konnten.

Politisch war das Paket zweifelsohne (auch) Ausdruck der Bemühungen, den seit 1960 vor den Vereinten Nationen behängenden Streit zwischen Österreich und Italien beizulegen. Dies kommt sehr deutlich im Operationskalender zum Ausdruck. Die darin aufgelisteten 18 Punkte kennzeichneten die prozedurale Schrittfolge, die zur Beilegung des österreichisch-italienischen Streites und gegebenenfalls sogar zum Abschluss eines Freundschaftsvertrages führen sollte.¹¹ Insgesamt gilt aber für Paket und Operationskalender gleichermaßen, dass diese in Ermangelung eines diesbezüglichen Konsenses nicht als völkerrechtliche Verträge qualifiziert werden konnten. Im Bemühen, Österreich eine uneingeschränkte Schutzmachtfunktion auch hinsichtlich der Bestimmungen des 2. Autonomiestatuts zuzuerkennen, musste also der Versuch unternommen werden, auch in Ermangelung eines expliziten Konsenses eine völkerrechtliche Bindungswirkung der auf Südtirol bezogenen, österreichisch-italienischen Interaktion abzuleiten. Dieses Unterfangen hat sich allein schon deshalb angeboten, da das Völkerrecht auch Situationen wechselseitiger Akkordierung schützt, denen kein förmlich zum Ausdruck gebrachter Konsens zugrundeliegt, sondern mit welchen in erster Linie Vertrauenstatbestände begründet worden sind.

IV. Spätere Praxis und Estoppel

Im weiteren waren es zwei Ansätze, mit welchen der Versuch unternommen worden ist, den Nachweis zu erbringen, dass es sich beim Südtiroler Autonomiestatut – auch in Ermangelung einer ausdrücklichen Abmachung – um eine völkerrechtlich relevante

10 Rechtlich geschah dies über die Abänderung des Art. 27 lit. a des Europäischen Übereinkommens zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten in den Beziehungen zwischen Österreich und Italien. Während dieses Übereinkommen die Zuständigkeit des IGH für alle rechtlichen Streitigkeiten über die Interpretation und Durchführung von – zwischen Italien und Österreich bestehenden – Verträgen begründete, dehnte die genannte bilaterale Regelung die Zuständigkeit des IGH auch auf frühere Abkommen aus. Vgl. K. Zeller, *Das Problem der völkerrechtlichen Verankerung des Südtirol-Paketes und die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs*, Wien 1989, S. 88.

11 Während der Streit vor den Vereinten Nationen – wie unten zu zeigen sein wird – mittlerweile beigelegt worden ist, sind die im Abschluss an die Abgabe der Streitbeilegungserklärung eingeleiteten Bemühungen, zum Abschluss eines Freundschaftsvertrages zu gelangen, inzwischen wieder eingestellt worden.

Vorkehrung handelt, die von Österreich gegebenenfalls vor dem IGH auch einklagbar ist: Es sind dies die Rechtsinstitute der späteren Praxis und das Estoppel-Prinzip.

Das Estoppel-Prinzip wurde von J.P. Müller folgendermaßen definiert:

„Ein eigentliches Estoppel setzt voraus, dass eine Partei im Vertrauen auf Zusicherungen oder konkludente Verhaltensweisen der andern sich zu rechtlich erheblichem Handeln verleiten ließ, das ihr zum Schaden gereichen dürfte. Die Verschlechterung der Rechtsposition der betroffenen Partei kann auch darin liegen, dass diese infolge ihres Vertrauens die andere unangefochten Vorteile aus einer Situation ziehen ließ.“¹²

In der Literatur wurde in bezug auf die Südtirolproblematik ein Estoppel-Tatbestand über folgende Überlegung konstruiert: Die Paketumsetzung war von österreichischer Seite von einer Stillehaltezusage begleitet, wonach Österreich sich verpflichtete, das Südtirolproblem in dieser Zeit nicht vor internationale Instanzen zu bringen. Angesichts der internationalen Aufmerksamkeit, die der Südtirolstreitfall auf sich gezogen hat, ist Italien damit auf außenpolitischer Ebene von einer schweren Hypothek befreit worden und hat somit aus der österreichischen Haltung Nutzen gezogen. Diesem Vorteil Italiens stand auf der anderen Seite ein Nachteil Österreichs in der Form gegenüber, dass mit zunehmender Dauer des Paketumsetzungsverfahrens die Möglichkeit einer neuerlichen Befassung der Generalversammlung der Vereinten Nationen – angesichts einer Vielzahl von Problemen, die als dringender empfunden wurden – immer weniger erfolgsversprechend erschien.¹³ Durch die Unterwerfung unter die ausschließliche Zuständigkeit des IGH im Zuge des Inkrafttretens des IGH-Vertrages in Verbindung mit der Abgabe der Streitbeilegungserklärung hat Österreich schließlich eine weitere Einschränkung seines Handlungsspielraums in dem Sinne erfahren, dass einerseits der seit 1960 vor den Vereinten Nationen behängende Streit für beendet erklärt wurde, andererseits jeder zukünftige Konflikt in dieser Sache notwendigerweise vor den Vereinten Nationen ausgetragen werden musste. Damit war Österreich ein Terrain vorgegeben, das in den Jahren 1959/1960 absichtlich nicht gewählt worden war, eben weil die Südtirolproblematik nicht allein aufgrund rechtlicher Überlegungen lösbar schien. Vielmehr war es das politische Element, das man in die Problemlösungsbemühungen einfließen lassen wollte und das in der Folge für den Erfolg dieser Bemühungen ausschlaggebend sein sollte.

Insgesamt hat Italien somit Vorteile aus dem von Österreich gewährten Vertrauensvorschuss gezogen, während Österreich sich im Vertrauen auf die Einhaltung der italienischen Zusagen anderer Handlungsmöglichkeiten begeben hat.

Nun ist es zwar durchaus zutreffend, dass die regelmäßig abgegebenen Erklärungen Italiens, keine neuen Verpflichtungen eingehen zu wollen, nicht einfach ignoriert werden können.¹⁴ Auch ist der Estoppel-Grundsatz sicherlich kein Instrument, um gleichsam „über die Hintertür“ eine Bindung einzuführen, die von den Parteien explizit nicht gewollt war und die weitgehend einer Vertragsregelung gleichkommen würde, die gerade – zumindest von einer Seite – ausgeschlossen werden sollte.¹⁵ Hier ist aber zu beach-

¹² Vgl. J. P. Müller, *Vertrauensschutz im Völkerrecht*, Köln u.a. 1971, S. 10.

¹³ Vgl. K. Zeller, *Das Problem der völkerrechtlichen Verankerung des Südtirol-Paketes und die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs*, Wien 1989, S. 51. Vgl. zum Ganzen auch A. Minar, *Die Sicherung von Maßnahmen zur Beilegung des Südtirol-Konfliktes*, Dissertation 1980, S. 60.

¹⁴ Vgl. A. Gattini, *La chiusura della controversia italo-austriaca sull'Alto Adige*, in: *Rivista di Diritto Internazionale* 1992, S. 348-355, 349 ff.

¹⁵ Dieses Argument scheint – insoweit völlig zu Recht – W. Heusel, in: *Weiches Völkerrecht*, Baden-Baden 1991, S. 214 f. aufzuwerfen.

enenfalls vor dem IGH auch einklagbar
Praxis und das Estoppel-Prinzip.

folgendermaßen definiert:

eine Partei im Vertrauen auf Zusiche-
ändern sich zu rechtlich erheblichem
sich dürfte. Die Verschlechterung der
n darin liegen, dass diese infolge ihres
s einer Situation ziehen ließ.¹²⁴

olproblematik ein Estoppel-Tatbestand
etumsetzung war von österreichischer
nach Österreich sich verpflichtete, das
onale Instanzen zu bringen. Angesichts
tirolstreitfall auf sich gezogen hat, ist
er schweren Hypothek befreit worden
utzen gezogen. Diesem Vorteil Italiens
ichs in der Form gegenüber, dass mit
ens die Möglichkeit einer neuerlichen
n Nationen – angesichts einer Vielzahl
urden – immer weniger erfolgverspre-
die ausschließliche Zuständigkeit des
es in Verbindung mit der Abgabe der
ch eine weitere Einschränkung seines
einerseits der seit 1960 vor den Ver-
klärt wurde, andererseits jeder zukünft-
r den Vereinten Nationen ausgetragen
rain vorgegeben, das in den Jahren
r, eben weil die Südtirolproblematik
bar schien. Vielmehr war es das poli-
bemühungen einfließen lassen wollte
ngen ausschlaggebend sein sollte.

on Österreich gewährten Vertrauens-
ertrauen auf die Einhaltung der italie-
begeben hat.

regelmäßig abgegebenen Erklärungen
wollen, nicht einfach ignoriert wer-
cherlich kein Instrument, um gleich-
n, die von den Parteien explizit nicht
lung gleichkommen würde, die gera-
erden sollte.¹⁵ Hier ist aber zu beach-

u.a. 1971, S. 10.

ankerung des Südtirol-Paketes und die Zu-
9, S. 51. Vgl. zum Ganzen auch A. Minar,
ol-Konfliktes, Dissertation 1980, S. 60.

triacca sull'Alto Adige, in: Rivista di Diritto

J. Heusel, in: *Weiches Völkerrecht*, Baden-

ten, dass über die erwähnte Argumentation nicht das Bestehen eines Vertragsverhältnis-
ses nachgewiesen werden sollte, was objektiv nicht möglich wäre, sondern allein einer
rechtlichen Bindung, die sich primär aus dem Verhalten der Parteien, ihren Leistungs-
beziehungen und den durch die Parteien begründeten Vertrauenstatbeständen ergibt.
Damit wäre der typische Anwendungsfall für einen Estoppel erfüllt.

In der Flexibilität und in der vielseitigen Einsatzmöglichkeit des Estoppel-Prinzips
liegt aber auch seine größte Schwachstelle: ob Österreich mit diesem Prinzip durchdrin-
gen kann, hängt von der Überzeugungskraft der Argumentation aus der Perspektive des
zuständigen Gerichts ab und damit ist notwendigerweise ein erheblicher Unsicherheits-
faktor gegeben. Angesichts des Vorliegens eines gültigen völkerrechtlichen Abkom-
mens, des Pariser Vertrages, das eine Rahmenregelung für den Schutz der deutschspra-
chigen Minderheit in Südtirol enthält, schien es naheliegend, nach Wegen zu suchen,
um die Südtirolautonomie unmittelbar über dieses Vertragswerk abzusichern. Das In-
strument dazu war jenes der späteren Vertragspraxis.¹⁶ Auf die spätere Praxis wird im
völkerrechtlichen Vertragsrecht sowohl in der Form der späteren vertragsauslegenden
Praxis als auch in der Form der späteren vertragsgestaltenden – und damit vertragsän-
dernden – Praxis Bezug genommen.¹⁷ Es darf nicht verwundern, dass in der Wiener
Vertragsrechtskonvention aus 1969 nur die erstgenannte Praxis geregelt ist (Art. 31
Abs. 3 lit. b); dem zweitgenannten Konzept wohnt eine nicht unerhebliche Sprengkraft
für die Konstanz und Berechenbarkeit der völkerrechtlichen Vertragsbeziehungen inne.
Was nun die vertragsauslegende Praxis anbelangt, so wurde in der Literatur¹⁸ gezeigt,
dass Italien und Österreich sowohl im bilateralen Verkehr als auch vor den Vereinten
Nationen in Zusammenhang mit Äußerungen über die Umsetzung des Paketes wieder-
holt auf den Pariser Vertrag Bezug genommen haben, ohne dass diesbezüglich ein Dis-
sens zutage getreten wäre.¹⁹ Der Pariser Vertrag enthält allerdings keine Regelungen in
bezug auf die Ladiner; hinsichtlich der diesbezüglichen Autonomiebestimmungen ließe
sich somit allein über das Konzept der späteren vertragsgestaltenden Praxis eine völker-
rechtliche Absicherung konstruieren. Letzten Endes wäre man hier wiederum auf das
Estoppel-Konzept zurückverwiesen.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die gesamte Paketumsetzung bzw. die Be-
gleitumstände von einer Vielzahl von Elementen gekennzeichnet waren, die auf eine
völkerrechtliche Verankerung schließen ließen. Dabei waren einerseits konsensuale

16 Vgl. dazu W. Karl, *Vertrag und spätere Praxis*, Berlin u.a. 1986 sowie K. Zeller, *Das Problem der völkerrechtlichen Verankerung des Südtirol-Paketes und die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofes*, Fn. 14, S. 54 ff.

17 Ibid.

18 Vgl. K. Zeller, a.a.O., S. 57 f.

19 A. Gattini (*La chiusura della controversia italo-austriaca sull'Alto Adige*, in: Rivista di diritto internazionale 1992, S. 348-355, 352 f.) sieht im unterbliebenen Protest Italiens gegenüber dem Junktim von Paketumsetzung und Pariser Vertrag durch Österreich noch keine Grundlage für die Annahme eines gemeinsamen Rechtsstandpunktes, der als Voraussetzung für die Herausbildung einer gemeinsamen späteren Interpretationspraxis erachtet werden müsse. Vielmehr hätte Italien die Einforderung der Zusagen aus dem Operationskalender hinnehmen können, ohne dadurch seinen Rechtsstandpunkt notwendigerweise aufgeben zu müssen. Es bleibt allerdings festzuhalten, dass Österreich die Zusagen aus Paket und Operationskalender ausdrücklich auf den Pariser Vertrag rückgeführt hat und dass diesbezüglich nicht nur kein italienischer Protest erfolgt ist, sondern von italienischer Seite derselbe Zusammenhang hergestellt wurde. Gleichzeitig – und in offenem Widerspruch dazu – ist aber der offizielle Standpunkt aufrechterhalten worden.

Elemente gegeben, die jedoch eindeutig nicht ausreichten, einen regelrechten Vertrag zu konstituieren. Eher waren darin Indizien für bewusst geschaffene Vertrauenstatbestände zu sehen, aus denen beide Seiten Vorteile gezogen haben. In einer Gesamtschau rückte die Summe dieser Elemente die Leistungsstruktur dieser Beziehung in die Nähe derjenigen eines völkerrechtlichen Vertrages, wobei ein solcher aufgrund der italienischen Rechtsverwahrung zweifelsohne aber nicht begründet worden ist. Sowohl für Österreich als auch für Italien war nun ein erheblicher Unsicherheitsfaktor in bezug auf die völkerrechtliche Einordnung des Südtiroler Minderheiten- und Autonomierechts gegeben. Für Italien schien aber die völlige Leugnung einer völkerrechtlichen Verankerung des zweiten Autonomiestatuts mit der Zeit immer weniger haltbar und schließlich auch politisch immer weniger vordringlich. Mit dem Urteil Nr. 242/1989 hat der Verfassungsgerichtshof unmissverständlich festgehalten, dass die Autonomie der Region Trentino-Südtirol und im Besonderen jene der Provinz Bozen auf das Gruber-De Gasperi Abkommen rückzuführen sei. Die strikte Leugnung dieses Zusammenhangs verlor damit weiter an Überzeugungskraft. Weiters ist der Umstand hervorzuheben, dass die Südtirolthematik für Italien mit der Zeit immer mehr den Charakter einer außenpolitischen Hypothek verloren hat. Die betreffenden Zugeständnisse sind im Gegenteil zu einem Ausweis für den hohen menschen- und minderheitenschutzrechtlichen Entwicklungsstand dieses Landes geworden. Italien entwickelte sich immer mehr zur Vorzeigenation in Fragen des Minderheitenschutzes und machte dieses Kapital auch in internationalen Gremien geltend.

V. Die 1992 erfolgte völkerrechtliche Verankerung der Südtirolautonomie

Es erschien damit für Italien kaum mehr problematisch, zumindest ansatzweise die Verankerung der Südtirolautonomie im Völkerrecht anzuerkennen.

In der Folge wurde in dem jahrelang als unabänderbar, weil vom Operationskalender zwingend vorgegeben, interpretierten Mechanismus zur Beilegung des Südtirol-Streitfalles, in dem kein Raum für eine explizite völkerrechtliche Verankerung der Südtirol-Autonomie verblieben war, nun doch eine Möglichkeit gefunden, den österreichischen Wünschen weitgehend entgegenzukommen. Der Note vom 22. April 1992, mit welcher Italien die vollständige Umsetzung des Paketes bekannt gab, wurden zwei Anhänge beigegeben, die den italienischen Sinneswandel indirekt verdeutlichen. Im Einzelnen war dies einmal ein Protokoll der Erklärungen des italienischen Ministerpräsidenten Andreotti zur Südtirolfrage vom 30. Januar 1992 in der Abgeordnetenversammlung. Dabei hat Andreotti die einzelnen vom italienischen Parlament beschlossenen Paketumsetzungsmaßnahmen seit 1969 aufgelistet, womit diese in unmittelbaren Zusammenhang mit dem italienisch-österreichischen Streitfall gestellt wurden und als weitere Umsetzungsmaßnahme zum Pariser Vertrag interpretiert werden können. Des Weiteren wurde der Text des Autonomiestatuts der Region Trentino-Südtirol angefügt. Besondere Beachtung verdient auch der Umstand, dass die italienische Regierung auf den Umstand verweist, dass die Südtirol-Autonomie als Minderheitenschutzmaßnahme im Sinne des Pariser Vertrages zu interpretieren sei, wobei die Autonomieregelung in Zusammenhang gebracht wird mit der im genannten Vertrag erwähnten autonomen Gesetzgebungs- und

ausreichen, einen regelrechten Vertrag zu bewusst geschaffene Vertrauenstatbestände haben. In einer Gesamtschau rückte die Struktur dieser Beziehung in die Nähe derjenigen, die ein solcher aufgrund der italienischen Errundet worden ist. Sowohl für Österreich als auch für die Sicherheit in bezug auf die völkerrechtlichen Verankerung des zweifelsfrei haltbar und schließlich auch politisch. 242/1989 hat der Verfassungsgerichts-Entscheidung die Autonomie der Region Trentino-Südtirol auf das Gruber-De Gasperi Abkommen im Zusammenhang verlor damit weiter an Bedeutung, dass die Südtirolthematik einer außenpolitischen Hypothek verleiht. Im Gegenteil zu einem Ausweis für den Entwicklungsstand dieses Landes zur Vorzeigung in Fragen des Minoritäten in internationalen Gremien geltend.

Verankerung der Südtirolautonomie

problematisch, zumindest ansatzweise die Anerkennung anzuerkennen.

unübersehbar, weil vom Operationskalender des Autonomismus zur Beilegung des Südtirol-Problems die völkerrechtliche Verankerung der Südtirol-Autonomie gefunden, den österreichischen. Der Note vom 22. April 1992, mit dem Paket bekannt gab, wurden zwei Aspekte indirekt verdeutlichen. Im Einklang mit den Aussagen des italienischen Ministerpräsidenten 1992 in der Abgeordnetenversammlung des Parlament beschlossenen Paketumfanges diese in unmittelbaren Zusammenhang gestellt wurden und als weitere Umstände dargestellt werden können. Des Weiteren ist die Autonomie der Region Trentino-Südtirol angefügt. Besondere Erwähnung der italienischen Regierung auf den Umstand der Minderheitenschutzmaßnahme im Sinne der Autonomieregelung in Zusammenhang mit den autonomen Gesetzgebungs- und

Verwaltungsbefugnis.²⁰ Die italienische Regierung sichert aber noch in einer zweiten Perspektive eine Internationalisierung der Südtirol-Autonomie, und zwar durch einen Verweis auf die entsprechenden Entwicklungen im Rahmen der KSZE. Dabei erklärt die italienische Regierung diese Regelung zum einen als Referenzpunkt für die Fortentwicklung des entsprechenden Rahmenwerkes, zum anderen verweist die Note auf die KSZE-Kontrollmechanismen für die Prüfung der Frage, ob die Autonomieregelung den sich herausbildenden Standards entspricht. Diese Erklärung erhält ihr besonderes Gewicht weniger durch ihren materiellen Gehalt – bekannt ist der Umstand, dass die Reichweite der KSZE/OSZE-Standards zum Minderheitenschutz auf internationaler Ebene als beachtlich einzustufen ist, dennoch aber nicht auf dem Niveau der Südtirol-Regelung steht – als durch die formale Verknüpfung der Südtiroler Autonomiebestimmungen mit der KSZE/OSZE-Rechtsmasse zum Minderheitenschutz.

Damit wird in einem wichtigen Segment der minderheitenrechtlichen Verpflichtungen Italiens mit der bereits angesprochenen, nicht nur für Italien geltenden Praxis gebrochen, einmal übernommene völkerrechtliche Minderheitenschutzverpflichtungen zu „renationalisieren“ und damit sowohl ihre Verpflichtungsgrundlage zu relativieren als auch jegliches Interventionsrecht auszuschließen. Bekannt ist auch ein weiteres, auf die Abschwächung von Schutzverpflichtungen gerichtetes Phänomen, das hier gerade nicht zum Tragen kommt: Die prestigeträchtige Mitwirkung an der Ausarbeitung internationaler Schutzinstrumente begleitet vom Bemühen, deren Anwendung auf den jeweiligen Staat zu verhindern. Vielmehr äußert sich hier eine genau gegenteilige Entwicklung, bei der ohne unmittelbare Veranlassung eine Rückbindung an die einschlägigen, im Rahmen einer internationalen Instanz erarbeiteten Normen vorgenommen wird. Nun ist – wie bereits angedeutet – auf absehbare Zeit hin nicht damit zu rechnen, dass die Schutzintensität der OSZE-Normen das Niveau der Südtiroler Minderheitenschutzregelung erreicht, weshalb auch ein entsprechender Anpassungsbedarf nicht zu erwarten ist.

Das Spannen einer zweiten Nabelschnur zu einer sich – wenn auch nur intervallmäßig – in reger Entwicklung befindlichen völkerrechtlichen Rechtsmasse beinhaltet aber eine potentielle Dynamisierung des Südtiroler Autonomierechts, die sich in einer rein rechtlichen Betrachtungsweise in der Auslegung des Autonomierechts bemerkbar machen kann, während in einer rechtspolitischen Perspektive die Fortentwicklung des Autonomierechts davon beeinflusst werden kann. Was den erstgenannten Aspekt angeht, so wird damit der Gefahr vorgebeugt, dass Zielrichtung und Funktion des Minderheitenrechts allein im Lichte des nationalen Verfassungsrechts interpretiert werden.²¹ Zwar ist bereits über zwei Einlassungen in der Verfassungsordnung, Art. 10 der Verfassung, nach welchem sich die italienische Rechtsordnung den allgemein anerkannten Bestimmungen des Völkerrechts anpasst und Art. 11, der u.a. „Beschränkungen der staatli-

20 Tatsächlich hat der italienische Außenminister Lamberto Dini im Oktober 2000 in einem Schreiben an seine österreichische Amtskollegin Benita Ferrero-Waldner den Wunsch geäußert, Verhandlungen über ein Element der Südtirol-Autonomie, die sog. *Ansässigkeitsklausel*, zu führen. Dieser Schritt wurde in Österreich und in Südtirol als weitere Bestätigung der völkerrechtlichen Absicherung des Südtirol-Paketes gewertet.

21 Während der Verfassungsgerichtshof in der Vergangenheit in Zusammenhang mit der Beurteilung minderheitenrechtlicher Fragestellungen stets in erster Linie auf Art. 6 der Verfassung Bezug genommen hat, so hat er im bereits erwähnten Urteil 242/1989 auf die Notwendigkeit einer parallelen Berücksichtigung völkerrechtlicher Grundlagen (im speziellen Fall: des Gruber De-Gasperi-Abkommens) verwiesen.

chen Souveränität zur Gewährleistung von Frieden und Gerechtigkeit unter den Völkern“ (und damit auf völkervertragliche Bindungen Bezug nimmt) vorsieht, aber auch über Art. 2 der Verfassung, nach welchem die Republik die Menschenrechte garantiert und gewährleistet,²² sichergestellt, dass Entwicklungen im internationalen Minderheitenrecht auch innerstaatlich nicht unberücksichtigt bleiben dürfen. Angesichts der dynamischen Entwicklung, der das internationale Minderheitenrecht unterworfen ist, kann eine verstärkte Aufrichtung der nationalen Rechtsordnung an diesen auf völkerrechtlicher Ebene ablaufenden Prozessen mittelfristig von nicht zu unterschätzender Bedeutung sein.

VI. Schlussbemerkungen

Dass die Südtirolautonomie völkerrechtlich verankert ist, dürfte heute kaum mehr ernsthaft bestreitbar sein, auch wenn hierzu kein expliziter völkerrechtlicher Vertrag geschlossen worden ist. Über den Streitbeilegungsmechanismus hat vielmehr der schon zuvor vertretene Ansatz, wonach in der Paketumsetzung eine spätere Praxis zum Pariser Vertrag zu sehen ist, eine Bestätigung erfahren. Zudem wurden weitere Handlungen gesetzt, die die Annahme des Vorliegens eines völkerrechtlich bindenden Estoppels bestärken. Auch die völkerrechtliche Praxis Österreichs und Italiens scheint diese Auslegung zu bestätigen. Anlässlich der Bemühungen um eine Reform des zweiten Autonomiestatus, die schließlich im Herbst 2000 in punktuelle Änderungen dieses Verfassungsgesetzes mündeten, hat sich der italienische Außenminister Dini mit dem Hinweis auf den „internationalen Charakter des Südtirol-Paketes“ an seine österreichische Amtskollegin Ferrero-Waldner gewandt und diese um die „notwendigen Absprachen“ gebeten.²³ Damit wurde nicht nur die Schutzmachtfunktion Österreichs in bezug auf Südtirol bekräftigt, sondern auch die Grundlegung des Südtirol-Paketes im Pariser Vertrag erneut hervorgehoben.

Von besonderer Bedeutung ist schließlich die Anbindung der Südtirolautonomie an aktuelle Entwicklungen im völkerrechtlichen Minderheitenrecht. Damit wird auch verdeutlicht, dass ein wirksamer, einem menschenrechtlich fundierten Schutzanliegen gerecht werdender Minderheitenschutz nicht statisch konzipiert sein kann, sondern sowohl den wandelnden Charakteristika der zu schützenden Gruppe als auch sich verändernden Schutzkonzeptionen und -interessen Rechnung tragen muss. Der Vorbehalt der staatlichen Souveränität ist mit einer solchen Internationalisierung des Minderheitenrechts schon lange unvereinbar.

22 Dabei kommt Art. 10 in erster Linie hinsichtlich der völkergewohnheitsrechtlichen Entwicklungen in Betracht. Über Art. 2 dürften zudem auch einschlägige internationale Standards, insbesondere insoweit Italien an deren Ausarbeitung beteiligt war, innerstaatliche Relevanz entfalten.

23 Vgl. Dolomiten vom 28.11.2000, S. 13.