

# Die internationale Verankerung der Südtirol-Autonomie

## Die Notwendigkeit der „Wiederherstellung“ der seit 1992 „entzogenen“ Kompetenzen: verfassungsrechtliche, völkerrechtliche und europarechtliche Aspekte<sup>1)</sup>

Peter Hilpold

**Abstract:** Mit mehr als zwei Jahrzehnten Verzug wurde im Jahr 2023 ein Entwurf für ein Verfassungsgesetz ausgearbeitet, um die Statute der Regionen mit Sonderstatut in Umsetzung von Artikel 10 des Verfassungsgesetzes 2001 Nr 3 anzupassen. Dieser Verfassungsgesetzesentwurf würde darauf abzielen, die Sonderautonomien zu „stärken“, insbesondere jene der Region Trentino-Südtirol und der autonomen Provinzen Trient und Bozen.

In diesem Artikel wird insbesondere am Beispiel von Trentino-Südtirol gezeigt, dass der entsprechende Entwurf nicht nur ohne umfassende Konsultation der lokalen Bevölkerung erstellt worden ist, sondern auch eine Reihe von technischen Mängeln aufweist. Die vorgeschlagenen Reformen hätten zudem zum Teil sehr begrenzte Auswirkungen, zum Teil könnten die Auswirkungen mit Völkerrecht und EU-Recht unvereinbar sein.

### 1. Einführung

Seit mehr als zwei Jahrzehnten, und insbesondere seit dem Inkrafttreten des Verfassungsgesetzes Nr 3 vom 18. Oktober 2001, Nr 3, ist das regionale Element im Begriff, das italienische Verfassungssystem immer stärker zu bestimmen, wenn es die Republik nicht schon in eine föderale Ordnung umgestaltet hat.<sup>2)</sup> Dieser Prozess, der von einer großen politischen Dynamik im Parlament geprägt ist, hat bisher zu Ergebnissen geführt, die sich einer eindeutigen Kategorisierung entziehen. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass bereits die ursprüngliche Verfassung von 1948 von einem „asymmetrischen“ Regionalismus geprägt war, mit 15 Regionen mit „Normalstatut“ (eine Regelung hinsichtlich welcher bis 1970 die Durchführungsbestimmungen fehlten) und fünf Regionen mit Sonderstatut, wobei sich diese Statute schon in der Zuständigkeitsbestimmung wiederum stark unterscheiden.

Im Rahmen des laufenden Regionalisierungs- bzw. Föderalisierungsprozesses des italienischen Verfassungssystems neigen die Regionen mit Sonderstatut dazu, ihre „Besonderheit“ auch in dem Sinne zu verteidigen, dass sie eine qualifiziertere Autonomie gegenüber den Regionen mit Normalstatut beibehalten

möchten, auch wenn diese ebenfalls eine Ausweitung ihrer Autonomie erfahren haben.

Die Reform von 2001 war durch eine Stärkung der Autonomie sowohl der Regionen mit Normalstatut als auch der Regionen mit Sonderstatut gekennzeichnet. Gleichzeitig wurde mit Artikel 10 des Verfassungsgesetzes Nr 3 vom 18. Oktober 2001 eine Präferenzklausel eingeführt, die sicherstellen sollte, dass die den Regionen mit Normalstatut garantierten zusätzlichen Autonomierechte bis zur Anpassung der jeweili-

1) Dieser Artikel baut auf verschiedenen früheren Beiträgen auf, insbesondere P. Hilpold, „20 Jahre Streitbeilegungserklärung – Gedankensplitter aus völkerrechtlicher Sicht“, in: 12 Politika 2012, S 167–181 und P. Hilpold, „Die Streitbeilegungserklärung 1992–30 Jahre danach“, in: 79 Europa Ethnica 1–2/2022, S 58–68, deren Inhalte insbesondere im Hinblick auf den aktuellen Vorschlag zur Reform des Autonomen Staates der Region Trentino-Südtirol aktualisiert, ergänzt und weiterentwickelt wurden.

Der vorliegende Text ist die erheblich erweiterte deutschsprachige Version einer italienischsprachigen Abhandlung, die 2025 erscheinen wird.

2) Dabei ist davon auszugehen, dass es keine eindeutig anerkannte Definition von Einheits-, Regional- oder Bundesstaat gibt, sondern dass es sich hierbei um Qualifikationen handelt, die nur bestimmte Tendenzen oder Merkmale eines Verfassungssystems kennzeichnen, Qualifikationen, die regelmäßig mit einer stark subjektiven Konnotation ausgedrückt werden. Vgl P. Hilpold; Einheitsstaat, in: Max-Planck-Lexikon für vergleichendes öffentliches Recht, 2023, Rn 26 ff.

gen Statute auch für die Regionen mit Sonderstatut (und für die beiden autonomen Provinzen Bozen und Trient) gelten würden.

Eine solche Anpassung hat bisher nicht stattgefunden. Der Vorschlag zur Reform der Statute der Regionen mit Sonderstatut, der im Folgenden erörtert wird und der vorerst „inoffizieller“ Natur ist, da noch nicht klar ist, wer der endgültige „Träger“ dieser Initiative sein soll und inwieweit dieser den vorliegenden Text in seiner jetzigen Form unterstützen wird, erscheint also auf den ersten Blick als eine Maßnahme zur Umsetzung von Artikel 10 des Verfassungsgesetzes Nr 3 von 2001 und wurde auch als solche betitelt. Gleichzeitig steht die gesamte Initiative jedoch unter dem Banner der „Wiederherstellung“ von Kompetenzen, die infolge einer angeblich übermäßigen Einschränkung der Kompetenzen der Regionen und Provinzen durch das italienische Verfassungsgericht „verloren“ gegangen sind, und es besteht kein Zweifel daran, dass hierin die Hauptmotivation für die aktuelle Initiative zur Umsetzung der in Artikel 10 des Gesetzes von 2001 implizit angekündigten Reform liegt. Ein zweites grundlegendes Element dieser Initiative betrifft die Einführung des „Einvernehmensprinzips“, wonach jede künftige Verfassungsreform in diesem Bereich das Ergebnis von Verhandlungen zwischen dem Staat und den autonomen Regionen (und/oder Provinzen) sein muss und nicht einseitig aufgezwungen werden darf. Dieser Aspekt ist für die Provinz Bozen auf den ersten Blick vielleicht weniger wichtig, da es bisher noch nie einen Versuch einer solchen einseitigen Intervention gegeben hat und außerdem, wie noch zu sehen sein wird, Änderungen des Autonomiestatuts der Provinz Bozen in jedem Fall die Zustimmung der Republik Österreich erfordern. Mit der Einführung einer Zustimmungspflicht ist jedoch zweifellos ein starkes symbolisches Element verbunden, das den Status der autonomen Regionen und Provinzen weiter stärkt.

Ein drittes Element des Reformprojekts zielt im Wesentlichen darauf ab, das Verfassungsgericht seiner Funktion als letzte Instanz für die Zuweisung und Ausübung regionaler Zuständigkeiten zu entledigen. Dies ist zweifellos einer der problematischsten Aspekte des gegenwärtigen Reformprojekts, das nicht in der Lage zu sein scheint, die einmalige Gelegenheit zu ergreifen, ein innovatives und zeitgemäßes Konzept eines differenzierten Regionalismus einzuführen.

Der Entwurf des Verfassungsgesetzes zur Reform des Statuts, der der Ministerpräsidentin am 3. Oktober 2023 anlässlich des Festivals der Regionen und autonomen Provinzen in Turin<sup>3)</sup> feierlich überreicht wurde, betrifft alle Regionen mit Sonderstatut, und die sechs Artikel des Textes beziehen sich auf jede Region einzeln (mit einem sechsten Artikel mit Übergangsbestimmungen). Es wurde jedoch zu Recht darauf hingewiesen, dass die *Führung* bei dieser Initiative von der Autonomen Provinz Bozen<sup>4)</sup> übernommen wurde, weshalb die besonderen Beweggründe für die Initiative dieser Provinz von spezieller Bedeutung sind.

In diesem Zusammenhang verweist der „Bericht der Autonomen Provinz Bozen über den aktuellen Stand der Reform des Sonderstatuts Trentino-Südtirol“ vom 19. März 2024 auf ein an der Universität Innsbruck in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten,<sup>5)</sup> das sich mit den behaupteten Einschränkungen der Südtirol-Autonomie von 1992 bis 2015, dem Zeitpunkt der Vorlage des Gutachtens, befasst.

Das Jahr 1992 als Ausgangspunkt der Analyse wurde aus einem bestimmten Grund gewählt: In diesem Jahr wurde nämlich mit der so genannten „Streitbeilegungserklärung“ („*quietanza liberatoria*“) der Streit zwischen Österreich und Italien über die Umsetzung des Pariser Vertrags vom 5. September 1946 zwischen diesen beiden Staaten beendet. Der Pariser Vertrag“ oder „De Gasperi-Gruber-Vertrag“, in Anlehnung an die Namen der beiden Außenminister, die diesen Vertrag ausgehandelt hatten, ist der Vertrag, der der Provinz Bozen ein Autonomiesystem garantiert hatte, mit dem spezifischen Ziel, die deutschsprachige Minderheit zu schützen.<sup>6)</sup> Die Beendigung dieses seit 1960 vor den Vereinten Nationen behängenden Streits erfolgte mit der mehr oder weniger ausdrücklichen Zusage der italienischen Seite, das 1992 erreichte Autonomielevel zu garantieren.

Die zentrale These der Provinz Bozen, die, wie erwähnt, als treibende Kraft hinter der gesamten derzeit vorliegenden Reforminitiative der Regionen mit Sonderstatut genannt wird, lautet, dass die 1992 gegebenen Garantien vor allem durch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs nicht eingehalten wurden und sich daraus ein völkerrechtlich begründeter Anspruch auf Wiederherstellung des 1992 geltenden Autonomielevel ergeben würde. Dieser geltend gemachte „Anspruch auf Wiederherstellung der Autonomie“ wäre also von besonderer Tragweite und würde sich von einem bloßen politischen Anspruch auf Ausdehnung der Autonomie der Regionen mit Sonderstatut unterscheiden. Wie noch darzulegen sein wird, ist diese These jedoch nicht haltbar, und folglich fehlt es an der behaupteten „besonderen Rechtfertigung“ für diese Reform. Auf politischer Ebene steht einer Reform oder – konkreter – einer Ausweitung der regio-

3) <http://www.regioni.it/comunicato-stampa/2023/09/29/italia-delle-regioni-al-via-a-torino-la-ii-edizione-del-festival-delle-regioni-e-delle-province-autonome-656327/>.

4) Vgl. R. Toniatti, I, La manutenzione degli Statuti speciali: l'avvio di un processo di riforma (con particolare rilievo al Trentino-Alto Adige/Südtirol), in: 14 *federalismi.it* 2024, S 292–326 (297), der feststellt, dass „die anderen Sonderautonomien sich unter den Schutzschirm der autonomen Provinz Alto Adige/Südtirol stellen“.

5) Vgl. W. Obwexer/E. Happacher, Rechtsgutachten zu Entwicklungen und Veränderungen in der Autonomie Südtirols seit der Streitbeilegungserklärung 1992, Innsbruck/Bozen 2017, <https://redas.services.sia.g.it/redasArticlesAttachment?attachId=939109>.

6) Siehe P. Hilpold, *Modernes Minderheitenrecht*, 2001, Manz/Nomos/Schulthess, S 367 ff. Die ladinische Minderheit, die etwa 3% der Südtiroler Bevölkerung ausmacht, wurde damals nicht erwähnt, fand aber später in den beiden Autonomiestatuten von 1948 bzw 1972 Berücksichtigung. Zum Schutz der ladinischen Minderheit in Südtirol, siehe P. Hilpold/Ch. Perathoner (Hrsg.), *Die Ladinier – eine Minderheit innerhalb einer Minderheit*, Athesia/Schulthess/NWV 2006.

nenen Autonomie natürlich nichts im Wege. Auch hier wäre es jedoch wünschenswert, dass jeder Reformvorschlag mit stichhaltigen Argumenten unterlegt wird. Zudem sollte zu erwarten sein, dass ein solcher Reformvorschlag Ergebnis eines umfassenden politischen Dialogs zwischen den betroffenen Akteuren ist. Wie weiter unten gezeigt wird, sind diese Bedingungen im vorliegenden Fall nicht erfüllt.

## 2. Die Entwicklung der Südtirol-Autonomie im Spannungsfeld zwischen nationalem und internationalem Recht – ein kurzer einleitender Überblick

Die Entwicklung der Südtirol-Autonomie ist durch mehrere Etappen gekennzeichnet, die jeweils von großer Bedeutung sind: Der Pariser Vertrag vom 5. September 1946 gewährte Südtirol die Autonomie zum Schutz der deutschsprachigen Minderheit. Das Regionalstatut von Trentino-Südtirol aus dem Jahr 1948 sicherte eine bescheidene Autonomie zu, die weit vom Prinzip der Großzügigkeit entfernt war, das den Pariser Vertrag zu kennzeichnen schien, und auf jeden Fall nicht ausreichte, um das kulturelle und wirtschaftliche Überleben der Minderheiten zu gewährleisten.<sup>7)</sup>

Die Südtirol-Frage wurde 1960 vor die Vereinten Nationen gebracht, und die Generalversammlung der Vereinten Nationen stellte 1960 und 1961 zweimal fest, dass es einen Streit über die Auslegung des Pariser Vertrags gab, und forderte Italien und Österreich auf, Verhandlungen zur Beilegung dieses Streits aufzunehmen (1960) bzw. fortzusetzen (1961).<sup>8)</sup>

Der Streit zwischen Österreich und Italien blieb von 1960 bis 1992 offen. Die Verabschiedung eines neuen Autonomiestatuts im Jahr 1972, das das Autonomiestatut von 1948 ablöste, reichte noch nicht aus, um diesen Streit zu beenden, da die darin enthaltenen Grundregeln in vielerlei Hinsicht noch umgesetzt und präzisiert werden mussten. Dies geschah durch eine Vielzahl von Maßnahmen und Regelungen, die zwischen Bozen und Rom ausgehandelt wurden und über die auch Österreich informiert wurde. Erst 1992 war eine Situation erreicht, in der man behaupten konnte, dass der 1960 begonnene Streit beendet war.

Die Streitbeilegungserklärung vom 11. Juni 1992 (dh die von der österreichischen Regierung an die italienische Regierung übermittelte Note, in der Österreich den 1960 vor den Vereinten Nationen initiierten Streit für beendet erklärt) ist daher ein wichtiger und historischer Akt, der einen über 30 Jahre währenden Prozess abschließt.

Wie im Folgenden zu sehen sein wird, haben sich Wesen und Funktion dieses 1969 geschaffenen Instruments in diesem langen Zeitraum völlig verändert, was zum Teil darauf zurückzuführen ist, dass sich der nationale und internationale Kontext sowohl in tatsächlicher als auch in rechtlicher Hinsicht grundlegend gewandelt hat.

1969 waren die Verhältnisse in Südtirol noch von Konfrontation und gegenseitigem Misstrauen geprägt. Auf internationaler Ebene war die Überzeugung, dass der Minderheitenschutz ein nützliches und unverzichtbares Instrument sei, unter den Staaten noch nicht einhellig.

Im Jahr 1992 war die Situation jedoch eine ganz andere: Von grundlegender Bedeutung waren die sehr positiven Erfahrungen mit dem Zweiten Autonomiestatut und den zahlreichen in diesem Zusammenhang beschlossenen Durchführungsmaßnahmen, die ein allgemeines Klima des Vertrauens geschaffen hatten, mit der Überzeugung, dass die Autonomie Südtirols allen drei Volksgruppen des Landes zusteht. Zudem hatte sich der Gedanke des Minderheitenschutzes im internationalen Kontext gefestigt; die Sichtweise, dass der Minderheitenschutz den Schutz der Menschenrechte ergänzt und vervollständigt, war nun weitgehend akzeptiert.

Auch in rechtlicher Hinsicht vollzog sich ein grundlegender Paradigmenwechsel, sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene. Auf nationaler Ebene war die Überzeugung gereift, dass der Schutz von Minderheiten ein natürlicher und wertvoller Bestandteil der italienischen Verfassungsordnung ist.<sup>9)</sup> Auf internationaler Ebene hatte sich der Minderheitenschutz fest etabliert, auch dank des Inkrafttretens des UN-Pakts über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) im Jahr 1976 und der anschließenden Praxis, die sich aus der Prüfung der beim UN-Menschenrechtsausschuss eingereichten Beschwerden zum Schutz von Minderheiten ergab.<sup>10)</sup>

Die breite Anerkennung des Minderheitenschutzes als Instrument zum Schutz der Menschenrechte führte aber auch zu einem weiteren Perspektivenwechsel:

7) Zur historischen Entwicklung des Streits um die Südtirol-Autonomie siehe *M. Toscano*, *La Storia diplomatica della questione dell'Alto Adige*, Laterza, Bari 1967; *A. Fenet*, *La question du Tyrol du Sud*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris 1968 und *H. K. Ramming*, *Dolomiten und Alto Adige*, Inn-Verlag-Innsbruck 1983. Die scharfen Gegensätze in der Auslegung der Südtirol-Autonomie unter dem Gesichtspunkt der sich aus dem Pariser Vertrag ergebenden Verpflichtungen wurden durch einen Notenwechsel zwischen Österreich und Italien ab 1956, sobald Österreich 1955 seine volle Souveränität wiedererlangt hatte, gut veranschaulicht und in der „Österreichischen Zeitschrift für Außenpolitik“, 1960, Bd I, Heft 1. I, Heft 1, S 25 ff veröffentlicht.

8) Res. 1497 (XV) der Generalversammlung der Vereinten Nationen, 31. Oktober 1960 und Res. 1661 (XVI) der Generalversammlung der Vereinten Nationen, 28. November 1961. Vgl. *A. von Egen*, *Die Südtirol-Frage vor den Vereinten Nationen*, Peter Lang, Frankfurt a. M. 1997.

9) Vgl. *Ch. Tomuschat*, *Minority Rights under UN Auspices Reconsidered*, in: *P. Hilpold/Ch. Perathoner* (Hrsg.), *Liber Amicorum Gilbert Gornig*, Facultas, Wien 2023, S 13–41; *P. Hilpold*, *UN Standard-Setting in the Field of Minority Rights*, in: *14 International Journal on Minority and Group Rights* 2–3/2007, pp 181–205, idem, *Minority Rights under UN Auspices Reconsidered*, in: *P. Hilpold/Ch. Perathoner* (Hrsg.), *Europäisches Minderheitenrecht*, Facultas/Nomos 2024, S 13–41 und *A. Spiliopoulou Akermark*, *Justifications of Minority Protection in International Law*, 1979, S 69 ff.

10) Siehe dazu ausführlich *P. Hilpold*, *Modernes Minderheitenrecht*, Manz, Wien 2011.

Der Minderheitenschutz wurde immer weniger als ein endgültig zu erreichendes „Ziel“, als ein Instrument zur definitiven „Problemlösung“ gesehen. Vielmehr kam immer deutlicher zum Vorschein, dass der Minderheitenschutz eine Daueraufgabe sein sollte, die nicht endgültig „gelöst“ werden konnte. Es galt, diese Aufgabe immer wieder neu zu definieren und gleichzeitig auch, die jeweiligen Instrumente des Minderheitenschutzes „umzugestalten“. Der Erfolg des Minderheitenschutzes ist in der Ermöglichung und Gewährleistung des friedlichen Zusammenlebens von Volksgruppen zu sehen, in der Schaffung von Bedingungen, die deren Weiterentwicklung ermöglichen sollen. In diesem Sinne muss der Begriff der „Streitbeilegung“ neu definiert werden: Es geht darum, einen Konflikt, der einen Dialog verhindert und möglicherweise in Gewalt ausarten kann, zu überwinden und durch einen Dialog in gegenseitigem Respekt zu ersetzen. Die Beilegung eines Streits bedeutet regelmäßig nicht, dass alle aktuellen und potenziellen Gegensätze und Konflikte ein für alle Mal beseitigt werden, sondern vielmehr, dass ein institutioneller Rahmen geschaffen wird, in dem die widerstreitenden Interessen im Rahmen des Möglichen koordiniert werden können. Eine pluralistische und multikulturelle Realität muss Konfrontation und Kontroverse akzeptieren, aber in dieser Konfrontation auch eine positive Dialektik für eine Gemeinschaft sehen, die Vielfalt als Vorteil, Chance und Instrument zur Förderung ihrer Resilienz begreift.

In der reifen und pluralistischen Gesellschaft des Jahres 1992 war die Erklärung zur Beilegung des Konflikts aus dem Jahr 1960 somit nur eine Episode, die sicherlich von beträchtlichem formalem Wert war, aber sie war auch nur Teil eines Prozesses, der lange zuvor begonnen hatte und über 1992 hinaus andauern sollte.

Bereits 1992 war daher davon auszugehen, dass Interessenkonflikte weiterhin bestehen würden, doch hatte sich das Verhältnis zwischen den Parteien in der Zwischenzeit tiefgreifend verändert. Ein auf gegenseitigem Respekt beruhender Dialog war an die Stelle einer andauernden Konfrontation getreten. Es hatte sich eine Art institutionalisierte Konfliktlösung durchgesetzt. Die Streitbeilegungserklärung von 1992 war also nicht, wie früher oft angenommen, ein statischer Endpunkt, sondern eine Zwischenstation in einem dynamischen Prozess, der auf unbestimmte Zeit fortgesetzt werden sollte.

### 3. Südtirol: eine Frage des internationalen Rechts?

Eine Reihe von weltweit bedeutenden Ereignissen des 20. Jahrhunderts hatte auch Auswirkungen auf Südtirol. Schon die Entstehung dieses „Problems“ war das Ergebnis von Ereignissen von internationaler Bedeutung. In einer Zeit, in der die Siegermächte der Kriege noch territoriale Ansprüche als selbstverständliches Element ihrer Forderungen darstellten, trug das Aufkommen des Selbstbestimmungsrechts, das in der

ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts eher einen politischen Anspruch als ein Recht darstellte, dazu bei, ein Gegengewicht zur traditionellen Auffassung des Territoriums (mitsamt seiner Bevölkerung) als Gegenstand frei verfügbarer Verhandlungen zwischen den Parteien zu bilden. Die Proklamation der „14 Punkte“ durch US-Präsident Woodrow Wilson und das darin enthaltene Selbstbestimmungsrecht nährten die Hoffnung, dass die Südtiroler Bevölkerung ihren Status selbst bestimmen könne. In Wirklichkeit war dies bekanntlich nicht der Fall.<sup>11)</sup> Das Selbstbestimmungsprinzip wurde völlig inkonsequent angewandt,<sup>12)</sup> und in der Nachkriegsrealität zeigte sich bald, dass die „Berichtigung der italienischen Grenzen nach klar erkennbaren Demarkationslinien zwischen den Nationalitäten“ nicht durchführbar war und auch für das übrige Europa kein praktikables Kriterium darstellte.<sup>13)</sup> Betrachtet man Südtirol, so wäre dieser Grundsatz aus praktischer Sicht leicht anwendbar gewesen, da die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung deutscher Nationalität war, doch in Wirklichkeit wurde das Selbstbestimmungsrecht zugunsten anderer Erwägungen außer Acht gelassen – insbesondere aus dem Wunsch heraus, Italien zufrieden zu stellen, das nun dafür entschädigt werden musste, dass es 1915 an der Seite der Entente in einen Krieg eingetreten war, der diesem Land große Opfer abverlangt hatte. Die danach verfolgte Politik, insbesondere die des faschistischen Italiens ab 1922, zielte darauf ab, den in Punkt 9 des Forderungskatalogs Wilsons formulierten Grundsatz für die Zukunft unanwendbar zu machen, indem die Einwanderung gefördert und versucht wurde, die einheimische Bevölkerung zu entnationalisieren und sprachlich und kulturell zu assimilieren.<sup>14), 15)</sup>

Der Südtiroler Bevölkerung wurde nicht nur das Selbstbestimmungsrecht, sondern auch der Minderheitenschutz verweigert. Dies mag auf den ersten Blick verwundern, da gerade in dieser Zeit ein historisches einmaliges Schutzsystem innerhalb des Völkerbundsystems heranreife. Wichtige völkerrechtliche Errungenschaften, die die Südtirol-Frage zur Zeit ihrer Entstehung hätten lösen können, wurden diesem Gebiet nach dem Ersten Weltkrieg also vorenthalten. Stattdessen griff man auf ein anderes Instrument zurück: den Bevölkerungstransfer, ein Instrument, das nach dem modernen Völkerrecht eindeutig verboten ist, das aber nicht nur in der Zwischenkriegszeit, sondern auch

11) Vgl. Punkt 9 des 14-Punkte-Programms von Wilson: „Eine Anpassung der italienischen Grenzen wird nach klar erkennbaren Demarkationslinien zwischen den Nationalitäten erfolgen müssen“.

12) Ebd.

13) P. Hilpold, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, Peter Lang, Frankfurt a.M., 2009.

14) Siehe die Dokumentation in J. Fontana, Unbehagen, Innsbruck 2010 (Bd I) und 2019 (Bd II).

15) Vgl. L. P. Mair, The Protection of Minorities, Christophers: London 1928, S 207 ; E. Reut-Nicolussi, Tyrol under the Axis of Italian Fascism, Allen & Unwin: London 1930; P. Hilpold, The League of Nations and the Protection of Minorities – Rediscovering a Great Experiment, in: 17 Max Planck Yearbook of United Nations Law 2013, S 87–124.

während des Zweiten Weltkriegs und sogar noch nach diesem Konflikt in großem Umfang praktiziert wurde, und zwar in klarer Verletzung der Grundsätze, für die die Alliierten gekämpft hatten. Das so genannte „Optionsabkommen“, der Hitler-Mussolini-Pakt des Jahres 1939, gilt heute als Symbol für eine menschenverachtende Politik, die – geboren aus einem krankhaften nationalistischen Geist – bereit war, ganzen Völkergruppen unsägliches Leid zuzufügen, nur um *ethnisch reine* Siedlungsgebiete zu schaffen.<sup>16)</sup> Das Optionsabkommen von 1939 war jedoch keineswegs das grausamste dieser Zeit.<sup>17)</sup> Zu nennen sind in diesem Zusammenhang das Lausanner Abkommen von 1923, das unter anderem für eine nationalistische Politik steht, deren Wunden bis heute nicht verheilt sind, und das Potsdamer Abkommen von 1945, das unter dem Schlagwort der *geordneten und humanen Umsiedlung* Vertreibungen von zutiefst unmenschlicher Natur legitiimierte.<sup>18)</sup>

Die internationalen Minderheitenschutzmechanismen galten damals also nicht für Südtirol, das auf der Völkerrechtsbühne in gewisser Hinsicht spezifisch und besonders geblieben war. Die Weltöffentlichkeit war sich des Unrechts, das Südtirol erlitten hatte, bewusst. Es ist erstaunlich, wie viel Aufmerksamkeit das Südtirol-Problem in der internationalen rechtlichen und politischen Diskussion der Zwischenkriegszeit fand.<sup>19)</sup> Die damalige Literatur zu den Minderheitenrechten, die vor allem durch die Einführung des Schutzsystems im Rahmen des Völkerbundes sehr reichhaltig war, hob hervor, dass Südtirol international ein besonders krasses Negativbeispiel für eine völlige Schutzverweigerung war.<sup>20)</sup>

1945 wurde jedoch deutlich, wie wenig der Schutzmechanismus des Völkerbundes das Überleben einer Minderheit garantieren konnte. Erstaunlich ist, dass gerade die Minderheiten, die zuvor in den Geltungsbereich dieser Maßnahmen fielen, nun Opfer grausamster Verfolgung und Vertreibung wurden. Man kann nur spekulieren, wie das Schicksal Südtirols 1945 ausgesehen hätte, wenn dieses Gebiet in der Zwischenkriegszeit in den Geltungsbereich des Minderheitenschutzes des Völkerbundes gefallen wäre.

Die erste Zeit nach 1945 war für Minderheiten im Allgemeinen nicht besonders günstig. Minderheiten, die sprachlich und ethnisch zu einer der Verlierernationen des Zweiten Weltkriegs gehörten, mussten sich jedoch auf das Schlimmste gefasst machen: Die humanistischen Prinzipien des Sozialismus wurden in Mittel- und Osteuropa in ihr Gegenteil verkehrt. Vor allem die italienische Minderheit in Jugoslawien musste diese schmerzliche Erfahrung machen, deren weitgehender Ausrottung sich Italien nicht widersetzen konnte und die Alliierten sich nicht widersetzen wollten.<sup>21)</sup> In dieser Situation erwies sich Südtirol einmal mehr als Sonderfall, diesmal zum Wohle der dort lebenden Minderheiten. Das De Gasperi-Gruber-Abkommen („Pariser Vertrag“) von 1946 folgte nicht der damals vorherrschenden nationalistischen Logik und der Lösung von

Problemen durch Verschiebung von Grenzen oder Bevölkerungen, einer „*ethnischen Säuberung*“, lange bevor dieser Begriff im internationalen Vokabular auftauchte. Im Gegenteil, sie verfolgte genau den umgekehrten Ansatz, indem sie sich an den typischen Prinzipien der multiethnischen Staaten der Vergangenheit orientierte. Es mussten Mittel und Wege gesucht werden, die das Zusammenleben der Völker auf demselben Territorium ermöglichten. Ein fremder Nationalstaat war verpflichtet, das Überleben einer Minderheit zu sichern. Dass eine solche Lösung möglich war, lässt sich nur aus dem allgemeinen Kontext der unmittelbaren Nachkriegszeit erklären, mit einem italienischen Staat, dem die Alliierten nichts schuldeten, den sie aber dennoch nicht schwächen wollten, und mit Österreich, dessen Schicksal noch ungewiss war, das man aber nicht mit dem Deutschen Reich gleichzusetzen geneigt war und das bald als erstes Opfer nationalsozialistischer Aggression galt.<sup>22)</sup> Zugleich war Südtirol auch zu einer Frage des internationalen und europäischen Gewissens geworden.<sup>23)</sup>

#### 4. Die Umsetzung des De Gasperi-Gruber-Abkommens („Pariser Vertrag“) vom 5. September 1946

Wenn die Wirksamkeit jeder nationalen Rechtsnorm von der Bereitschaft abhängt, sie angemessen auszuüben und anzuwenden, so gilt dies umso mehr für internationale Rechtsnormen.<sup>24)</sup> Die Normen des internationalen Rechts sind häufig viel allgemeiner als na-

16) Siehe zB L. Steurer/G. Pallaver (Hrsg), *Deutsche! Hitler verkauft euch! Deutsche! Hitler hat euch verkauft! Das Erbe von Option und Weltkrieg in Südtirol*, Raetia Edition, Bozen 2011.

17) P. Hilpold, „Minderheitenschutz im System des Völkerbundes – unter besonderer Berücksichtigung der Stellung der Vereinigten Staaten, Frankreichs und Deutschlands“, in: E. Castellarin/A. Hamann (Hrsg), *The Versailles Treaty: French and German Perspectives in International Law on the Occasion of the Centenary*, SFDI, 11èmes Journées franco-allemandes, Paris: Pedone 2020, pp 207–219.

18) Siehe Artikel XIII des Protokolls der Potsdamer Konferenz von 1945: „Die drei Regierungen haben die Frage unter allen Gesichtspunkten erörtert und erkennen an, dass die Überführung der in Polen, der Tschechoslowakei und Ungarn verbliebenen deutschen Bevölkerung oder von Teilen derselben nach Deutschland durchgeführt werden muss. Sie stimmen darin überein, dass jeder Transfer, der stattfinden kann, in geordneter und humaner Weise durchgeführt werden muss“.

19) Dazu trugen auch die Publikationen von *Eduard Reut-Nicolussi* bei, wie „Tirol unterm Beil“ (1928) und „Tirol unter der Axt des italienischen Faschismus“ (1930).

20) L. P. Mair, *The Protection of Minorities*, 1928, Fn 15.

21) Siehe A. Petacco, *L'esodo*, Mondadori, Mailand, 1999. Zum Thema der italienischen Minderheiten im ehemaligen Jugoslawien siehe G. Scotti, *Dossier foibe*, Manni: Lecce 2022 und T. Favaretto/E. Greco (Hrsg), *Il confine riscoperto. Beni degli esuli, minorities e cooperazione economica nei rapporti dell'Italia con Slovenia e Croazia*, IAI: Roma 1997.

22) Siehe H. Uhl, *Das „erste Opfer“*. Der österreichische Opfermythos und seine Wandlungen in der Zweiten Republik, in: *ÖZP* 2001, S 19–34.

23) F. Huter, *Südtirol. Eine Frage des europäischen Gewissens*, Wien 1965.

24) Vgl N. Petersen, *Determining the Domestic Effect of International Law through the Prism of Legitimacy*, in: *72 ZaöRV* 2012, S 223–259.

tionale Bestimmungen und erfordern – zumindest in den allermeisten Fällen – eine nationale Umsetzung.<sup>25)</sup> Dies bedeutet keineswegs, dass diese Regeln weniger wirksam wären als nationales Recht, aber es sind separate Mechanismen erforderlich, um ihre Funktionsfähigkeit zu gewährleisten. Wenn ihre Umsetzung nicht in einem Geist erfolgt, der dem des gesamten Vertrags entspricht, besteht die Gefahr, dass der Vertrag nur auf dem Papier bestehen bleibt. Eine ähnliche Situation drohte, in den ersten Jahren der Umsetzung des Pariser Vertrags einzutreten.<sup>26)</sup> Formal erfüllte Italien seine Vertragsverpflichtungen mit dem Ersten Autonomiestatut von 1948, weshalb diesem Staat – zumindest auf den ersten Blick – keine Vertragsverletzung vorgeworfen werden konnte. Das innerstaatliche Recht blieb jedoch weit hinter dem Geist eines Instruments zurück, das das Überleben und die weitere Entwicklung einer Minderheit ermöglichen sollte.<sup>27)</sup> Auf diese Weise setzte die italienische Regierung lediglich eine Agenda um, die für diesen Staat seit seiner Gründung im Jahr 1861 charakteristisch war: Die sprachliche und ethnische Vielfalt der italienischen Nation war ein Hindernis für die Einigung, und deshalb wollte man eine geeinte italienische Nation schaffen. Unter diesem Gesichtspunkt bestand also wenig Interesse an der Existenz, dem Fortbestand oder gar der weiteren Förderung bestimmter Sprach- und Kulturgemeinschaften. Eine wirksame Umsetzung des Pariser Vertrages hätte eine wohlwollende Haltung gegenüber Minderheiten und deren Förderung vorausgesetzt. Getreu der in Italien vorherrschenden dualistischen Sichtweise des Verhältnisses von Völkerrecht und nationalem Recht<sup>28)</sup> wurde jedoch nur auf die innerstaatliche Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtung geachtet, die wiederum in erster Linie im Sinne der Idee der Einheit des Staates interpretiert wurde.<sup>29)</sup> Damit der Pariser Vertrag seine volle Wirkung entfalten konnte, mussten zunächst die entsprechenden völkerrechtlichen Verfahren in Gang gesetzt werden, um die internationale Dimension des Streits hervorzuheben. Entscheidend dafür waren die beiden Resolutionen der Generalversammlung von 1960 und 1961, in denen Österreich und Italien „aufgefordert“ wurden, „die Verhandlungen wieder aufzunehmen, um eine Lösung für alle Differenzen über die Anwendung des Pariser Vertrags vom 5. September 1946 zu finden.“<sup>30)</sup> Dies lenkte die internationale Aufmerksamkeit auf das Südtirol-Problem und setzte einen Mechanismus in Gang, der sich bei der Beilegung internationaler Streitigkeiten oft als sehr wirksam erwiesen hat. Es ist allgemein bekannt, dass Staaten in besonderem Maße darauf bedacht sind, ihren internationalen Ruf zu verteidigen.<sup>31)</sup> Völkerrechtskonformes Verhalten, die Einhaltung von Verträgen und – zumindest für eine Vielzahl von Staaten – die Achtung der Menschenrechte sind wesentliche Elemente, die diesen Ruf untermauern. Auf österreichischer Seite leistete der damalige Außenminister Bruno Kreisky, dem Südtirol ein Herzensanliegen geworden war und dessen Engagement für die Men-

schenrechte international weithin anerkannt war, einen besonders wichtigen Beitrag.<sup>32)</sup>

Die so genannte *Neunzehnerkommission*, die 1961 eingesetzt wurde, sollte einen Prozess zur internen Lösung des Konflikts in Gang setzen. Diese internen Bemühungen wurden jedoch parallel dazu durch bilaterale Verhandlungen zwischen Österreich und Italien unterstützt. Österreich übte in den 1960er Jahren intensiv seine Schutzfunktion auf der Grundlage des Pariser Vertrages aus.<sup>33)</sup> Am Ende dieser Verhandlungen standen das *Paket* und der so genannte *Operationsplan*. Das Paket bestand aus dem Vorschlag von 137 Maßnahmen, von denen 97 durch Änderung des bestehenden Autonomiestatuts, acht durch Durchführungsbestimmungen und neun durch Verwaltungsvorschriften umgesetzt werden sollten.<sup>34)</sup> Nach sehr kontroversen Diskussionen auch innerhalb der Südtiroler Volksgruppe – einige führende Politiker hielten das Ergebnis immer noch für unzureichend, da das Selbstbestimmungsrecht verweigert wurde – fand sich schließlich 1969 innerhalb der SVP-Mehrheitspartei eine Mehrheit für diese Lösung. Die Umsetzung konnte nun beginnen. Grundlage war der so genannte *Operationskalender*, in dem die einzelnen Schritte, vor allem von Italien, festgelegt wurden.<sup>35)</sup> Am Ende dieses Prozesses sollte jedoch die Streitbeilegungs-

25) M. Akehurst, *A Modern Introduction to International Law*, 1988.

26) Zu den Auslegungsproblemen des Pariser Vertrags siehe L. Weisgerber *Vertragstexte als sprachliche Aufgabe: Formulierungs-, Auslegungs- und Übersetzungsprobleme des Südtirol-Abkommens von 1946*, Bouvier, Bonn 1961.

27) Zur Entwicklung der Südtirol-Autonomie siehe die profunde historische Analyse von A. Alcock, *The History of the South Tyrol Question*, 1970. Für eine völkerrechtliche Analyse der Entwicklung bis zur zweiten Hälfte der 1960er Jahre siehe die hervorragende Studie von A. Fenet 1968 (Fn 7).

28) Nach der dualistischen Auffassung, die in Italien von Völkerrechtlern wie *Dionisio Anzilotti* nachhaltig vertreten wird, sind das Völkerrecht und das nationale Recht zwei unabhängige Rechtssphären, die sich allenfalls berühren, aber niemals überschneiden können. Die Anwendung des internationalen Rechts muss sich strikt am nationalen Recht orientieren. Das Völkerrecht ist also auf nationaler Ebene wirksam, wenn und soweit es auf nationaler Ebene umgesetzt wird. Siehe *D. Anzilotti, Il diritto internazionale nei giudizi interni*, Zanichelli, Bologna 1905.

29) Vgl. Resolution 1497 (XV) vom 31. Oktober 1960 und Resolution 1661 (XVI) vom 28. November 1961.

30) A. von Egen, *Die Südtirol-Frage vor den Vereinten Nationen*, 1997 (Fn 8).

31) Siehe zB A. Guzman, *Reputation and International Law*, in: 34 GA Int. and Comp.L. 2006, S 379–391.

32) Siehe G. Pfeifer/M. Steiner (Hrsg.), *Bruno Kreisky und die Südtirolfrage*, Raetia: Bozen 2018.

33) Zur Schutzfunktion im Völkerrecht im Allgemeinen und in Bezug auf den Südtiroler Kontext im Besonderen, siehe P. Hilpold/Ch. Perathoner, *Die Schutzfunktion des Mutterstaates im Minderheitenrecht* NWV, Wien 2006.

34) Zum Entwicklungsprozess der Südtirol-Autonomie in zeitgeschichtlicher Perspektive siehe R. Steininger, *Südtirol zwischen Diplomatie und Terror*, 3 Bände, Athesia, Bozen 1999.

35) Dieser Ablaufplan wurde als „ausgeklügeltes System von 18 Maßnahmen, die schrittweise zur Lösung des Südtirol-Konflikts umgesetzt werden sollen“ angesehen. Vgl. B. Simma, *Das Reziprozitätselement im Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge*, de Gruyter, Berlin 1972, S 79.

erklärung stehen – abgegeben von Österreich und adressiert an die Vereinten Nationen – mit der seit 1960 andauernde Streit für beendet erklärt werden sollte. Zumindest auf italienischer Seite glaubte man, dass mit dem Abschluss des Pakets und der Abgabe der Streitbeilegungserklärung die Südtirol-Frage vollständig auf die nationale Ebene zurückverlagert würde. Italien leugnete stets einen direkten Zusammenhang zwischen dem Umsetzungsprozess des Pakets und dem Pariser Vertrag von 1946. Die Ausweitung und Vertiefung der Autonomie wären daher rein einseitige, von Italien *ex gratia* gewährte Akte gewesen.<sup>36)</sup> Im Gegensatz dazu argumentierte Österreich, dass die Einhaltung der Autonomiebestimmungen als international garantiert anzusehen sei (wobei etwaige künftige Streitigkeiten vor dem Internationalen Gerichtshof zu klären seien).<sup>37)</sup> Beide Positionen ließen jedoch Raum für Zweifel: Aus italienischer Sicht war nicht zu übersehen, dass die beiden Resolutionen der UN-Generalversammlung, die zu weiteren Verhandlungen aufriefen, auf dem Pariser Vertrag basierten. Der anschließende Verhandlungsprozess, der durch den starken Druck Österreichs und vor allem der Südtiroler Bevölkerung weiter beschleunigt wurde, muss sicherlich in diesem Gesamtzusammenhang gesehen werden. Andererseits konnte Österreich aber nicht außer Acht lassen, dass Italien seinen Rechtsstandpunkt (hinsichtlich des rein internen Charakters der im Zweiten Autonomiestatut enthaltenen Zugeständnisse und der Durchführungsmaßnahmen zu diesem Instrument) konsequent und hartnäckig verteidigt hatte, weshalb die Qualifizierung dieser Maßnahmen durch ein eventuell angerufenes Gericht (in diesem Zusammenhang würde in erster Linie der IGH in Frage kommen) offen bleiben musste.

##### 5. Umsetzung des Pakets auf der Grundlage des „Operationskalenders“<sup>38)</sup>

Ein erster wichtiger Schritt zur Umsetzung des Pakets wurde mit dem Verfassungsgesetz Nr 1 vom 10. November 1971 unternommen, auf dessen Grundlage das Autonomiestatut tiefgreifend reformiert wurde. Das Ergebnis war das so genannte *Zweite Autonomiestatut* auf der Grundlage des Verfassungsgesetzes Nr 1 von 1972, das im DPR Nr 670 vom 31. August 1972 enthalten ist und den beiden Provinzen Bozen und Trient den Status von Regionen mit Sonderstatut verleiht.<sup>39)</sup>

Der weitere Prozess der Umsetzung der Autonomie, der weitgehend durch Durchführungsverordnungen erfolgte, erwies sich als äußerst mühsam. Dieser Prozess wurde am 11. Juni 1992 mit der Notifizierung der Streitbeilegungserklärung abgeschlossen. Der Text dieses Dokuments war bereits 1969 verfasst worden und schien eher der italienischen als der österreichischen Position zu entsprechen: Von einer völkerrechtlichen Verankerung der Südtirol-Autonomie war nicht die Rede, und es schien auch keinen Raum für weitere Ergänzungen zu geben.<sup>40)</sup>

Am Ende zeigte sich jedoch, dass auch eine scheinbar unveränderliche, starre Formel geändert werden kann, wenn der Wille der Staaten vorhanden ist. Es war möglich, einen Text zu formulieren, der die österreichische Position weitgehend berücksichtigte, ohne dass Italien seine Haltung radikal ändern musste. So wurden der Note vom 22. April 1992, in der Italien die vollständige Umsetzung des Pakets ankündigte, zwei Anhänge beigefügt, die indirekt den Positionswechsel der italienischen Seite verdeutlichten. Der erste Anhang war das Protokoll der Erklärungen von Ministerpräsident Andreotti zur Südtirolfrage in der Abgeordnetenkammer vom 30. Januar 1992.<sup>41)</sup> Andreotti zählte die einzelnen Maßnahmen zur Umsetzung des Pakets auf, die das italienische Parlament seit 1969 verabschiedet hatte, was sie in direkten Zusammenhang mit dem italienisch-österreichischen Streit brachte und somit als weitere Maßnahmen zur Umsetzung des Pariser Vertrags von 1946 interpretiert werden konnte. Darüber hinaus wurde der Text des Autonomiestatuts der Region Trentino-Südtirol hinzugefügt. Hervorzuheben ist, dass die italienische Regierung darauf hinweist, dass die Autonomie Südtirols als Maßnahme des Minderheitenschutzes im Sinne des Pariser Vertrages zu interpretieren ist. Auf diese Weise wird die gesamte Gesetzgebung zur Südtirol-Autonomie mit dem Gruber-De Gasperi-Abkommen in Verbindung gebracht. Die italienische Regierung betonte ferner die Internationalisierung der Südtirol-Autonomie, indem sie auf die jüngsten Entwicklungen im Rahmen der KSZE und im Bereich des Minderheitenschutzes verwies. Auf diese Weise hat die italienische Regierung nicht nur die Weiterentwicklung des Autonomierechts vorangetrieben, sondern auch den Weg dafür geebnet, die Kontrollmechanismen der KSZE zu nutzen, um zu prüfen, ob das Autonomierecht den neuen Standards entspricht. Bekanntlich sind die KSZE/OSZE-Standards für das Minderheitenrecht den rechtlichen Garantien und Schutzmechanismen, die sich aus dem Autonomiestatut ergeben, unterlegen. In materieller Hinsicht kann daher der Verweis auf die KSZE/OSZE-Bestimmungen nichts hinzufügen. Relevant ist vielmehr

36) Vgl. A. Minar, Die Sicherung von Maßnahmen zur Beilegung des Südtirol-Konfliktes, Dissertation, 1980.

37) Siehe K. Zeller, Das Problem der völkerrechtlichen Verankerung des Südtirol-Pakets und die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs, 1989.

38) Siehe auch Verfassungsgesetz Nr 1 vom 23. Februar 1972.

39) Die Region behielt nur geringe Zuständigkeiten, weshalb die Abschaffung dieser Institution – die bis heute nicht erfolgt ist – in der Folge von verschiedenen politischen Gruppierungen immer wieder gefordert wurde.

40) Zur Frage, wie es möglich war, eine „internationale Verankerung“ der Südtirol-Autonomie nach dem Erlass der Streitbeilegungserklärung zu erreichen, die in ihrer ursprünglichen Formulierung eine solche Garantie nicht vorzusehen schien, siehe K. Zeller, Das Problem der völkerrechtlichen Verankerung des Südtirol-Paketes und die Zuständigkeit des internationalen Gerichtshofs, Braumüller, Wien 1988.

41) Siehe auch A. Gattini, La chiusura della controversia italo-austriaca sull'Alto Adige, in: Rivista di diritto internazionale, 1992, S 348–355.

der formale Zusammenhang zwischen den Autonomiebestimmungen Südtirols und dem KSZE/OSZE-Rechtsrahmen. Damit erfolgte in einem zentralen Bereich der minderheitenrechtlichen Verpflichtungen Italiens eine Abkehr von der nicht nur für Italien geltenden Praxis, wonach einmal eingegangene völkerrechtliche Minderheitenschutzverpflichtungen regelmäßig sowohl in ihrer Rechtsgrundlage als auch in ihrer inhaltlichen Orientierung *renationalisiert* werden. Man kann argumentieren, dass diese weitere Internationalisierung des Südtirol-Autonomierechts für Italien unschädlich war, gerade weil sie sich auf einen bereits erreichten Status bezieht und es keiner weiteren Anpassung an internationale Standards bedarf – die Schutzmaßnahmen in Südtirol sind regelmäßig viel intensiver und stärker als die internationalen Standards. Dieser Aspekt ist hier jedoch nicht von grundlegender Bedeutung. Viel wichtiger ist die Tatsache, dass sich die italienische Regierung grundsätzlich offen für einen internationalen Schutz des Autonomierechts für Südtirol gezeigt hat. Das Südtirol-Autonomierecht – und die damit verknüpfte zentrale Aufgabe des Minderheitenschutzes – kann nicht mehr einseitig außer Kraft gesetzt werden. Italien erkennt an, dass mit dem Paket und den nachfolgenden Umsetzungsmaßnahmen eine international sanktionierte Verpflichtung erfüllt wurde. Auf österreichischer Seite wurde die internationale Absicherung der Südtirol-Autonomie noch stärker betont.<sup>42)</sup> Österreich nahm die Streitbeilegungserklärung in eine autonome Verbalnote auf, in der auf die italienische Verbalnote Bezug genommen wurde.<sup>43)</sup> Dort betonte Österreich noch stärker als Italien die internationale Verankerung der Autonomiebestimmungen.<sup>44)</sup>

## 6. Entwicklungen nach 1992: Wurde die Autonomie eingeschränkt oder verbessert? Wurde gegen das Völkerrecht verstoßen?

In den letzten Jahren gab es eine intensive Debatte darüber, wie die weitere Entwicklung der Südtirol-Autonomie zu bewerten sei – ob sie tatsächlich weiter verbessert oder im Gegenteil sogar geschwächt wurde. Diese Debatte ist nicht nur politisch, sondern auch verfassungs- und sogar völkerrechtlich höchst delikat.

Sollten die Autonomieregelungen tatsächlich unter das Niveau von 1992 zurückgefallen sein, müsste man sich fragen, ob Italien den Grundsatz der Einhaltung des Pariser Vertrags von 1946 (in seiner „dynamischen“ Auslegung) respektiert oder ob es ihn in der Praxis verletzt hat. Wie bereits in der Einleitung zu diesem Artikel dargelegt, ist die behauptete Verletzung internationaler Verpflichtungen, die Italien 1992 eingegangen ist bzw. explizit gemacht hat, derzeit das wichtigste Argument für die politischen Vertreter Südtirols, sich an die Spitze der Bemühungen um eine Reform der regionalen Sonderstatuten zu stellen. Diese weiteren Entwicklungen bedürfen einer zusätzlichen Prüfung.

Generell ist die juristische Literatur zur Entwicklung der Südtirol-Autonomie seit 1992 nicht sehr umfang-

reich, vor allem wenn man von Einzelanalysen absieht (die natürlich nur in Bezug auf eine spezifische Situation aussagekräftig sein und in einer Gesamtbewertung nicht ohne weiteres verallgemeinert werden können).<sup>45)</sup> Juristische Studien dieser Art müssen sich mit dem Problem auseinandersetzen, dass es grundsätzlich schwierig ist, eine Metrik zu finden, die eine Vielzahl von gesetzgeberischen Änderungen des Autonomierechts zusammenfassen und gewichten kann und in weiterer Folge deutlich macht, ob die jeweiligen Eingriffe eine „Ausweitung“ oder eine „Einschränkung“ der Autonomie bewirkt haben. Die verschiedenen autonomen Zuständigkeiten haben unterschiedliche Geltungsbereiche, sind in ihren wirtschaftlichen und politischen Dimensionen oft nur bedingt vergleichbar und hängen oft miteinander zusammen.

Zwei Autoren, *Oskar Peterlini*<sup>46)</sup> und *Karl Zeller*<sup>47)</sup>, wählten einen „enumerativen Ansatz“, der durch qualitative Bewertungen ergänzt wurde, auf deren Grundlage sie eine vergleichende Bewertung (vor und nach 1992 bzw. 2001) versuchten. Das Urteil dieser beiden Autoren fällt im Großen und Ganzen eindeutig positiv aus.<sup>48)</sup> *Karl Zeller* weist insbesondere darauf hin, dass zwischen 1992 und 2021 insgesamt 88 neue Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut verabschiedet wurden, während es in den Jahren zwischen 1948 und 1970 25 und in den Jahren von 1972 bis 1992 72 solcher Durchführungsbestimmungen gab.<sup>49)</sup> Auch im Hinblick auf die folgende Verringerung der Zahl der Abgeordneten von 630 auf 400 Abgeordnete und von 315 auf 200 Senatoren konnte Südtirol eine

42) Der entscheidende Zusatz ist in Punkt 6 der österreichischen Verbalnote enthalten und lautet wie folgt: „Die österreichische Regierung geht unter Wahrung ihrer Verantwortung als Unterzeichner des Pariser Vertrags davon aus, dass die von der italienischen Regierung im Interesse der Volksgruppen in Südtirol getroffenen Maßnahmen und damit das Autonomiestatut von 1972 mit seinen Ausführungsbestimmungen, einfachen Gesetzen und Verwaltungsakten, wie sie im Anhang der Note vom 22. April 1992 angeführt sind, nicht einseitig geändert werden, sondern, wie der italienische Ministerpräsident in seinen parlamentarischen Erklärungen vom 30. Januar 1992, die der österreichischen Note vom 22. April 1992 beigefügt waren, nur im Rahmen der bereits erreichten gemeinsamen Verantwortung und des politischen Konsenses, der auch dann fortbestehen muss, wenn Gesetzesänderungen notwendig werden“.

43) Siehe *P. Hilpold*, *Modernes Minderheitenrecht*, 2001.

44) Siehe *A. Fenet*, *La question du Tyrol du Sud: un problème de droit international*, 1968.

45) Außerdem ist es oft sehr schwierig zu beurteilen, ob bestimmte Änderungen eines Autonomiestatuts in ihrer Absicht und/oder Wirkung als umfassend oder restriktiv zu betrachten sind.

46) Siehe *O. Peterlini*, *Südtirols Autonomie und die Verfassungsreformen Italiens*, NAP: Innsbruck 2012, insbesondere S 229 ff.

47) Siehe *K. Zeller*, *Die Entwicklung der Südtirol-Autonomie seit der Abgabe der Streitbeilegungserklärung im Jahr 1992*, in: 14 *EJM* 3–4/2021, S 223–260.

48) Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass beide zitierten Autoren an der Erweiterung der Südtirol-Autonomie beteiligt waren. Dies kann bei den einzelnen qualitativen Beurteilungen in diesen Aufsätzen berücksichtigt werden, ist aber weniger relevant bei der Auflistung der verschiedenen Maßnahmen, die in ihrer Autonomierelevanz einer objektiven und individuellen Bewertung leicht zugänglich sind.

49) Siehe *K. Zeller*, *Die Entwicklung der Südtirol-Autonomie*, S 256.

relative Verbesserung erzielen, indem es weiterhin drei Senatoren hat, während die Zahl der Abgeordneten um einen auf zwei Vertreter reduziert wurde.<sup>50)</sup>

Einen anderen Ansatz verfolgen hingegen *Obwexer/Happacher*<sup>51)</sup> in ihrem Rechtsgutachten „*Entwicklungen und Veränderungen der Südtirol-Autonomie seit der Schlusserklärung des Streites von 1992*“. In ihrer Beschreibung der „Methodik“ führen sie aus, dass „nach einem Überblick über die aus dem Völker- und Europarecht abgeleiteten Rahmenbedingungen der Südtirol-Autonomie die rechtlichen (verfassungsrechtlichen) Grundlagen der Südtiroler Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie, wie sie im Autonomiestatut aufgeführt sind, behandelt werden. Zunächst wird auf die Situation im Jahr 1992 eingegangen, wie sie in der Note Italiens an Österreich vom 22. April 1992 festgehalten ist. Dann wird die Entwicklung bis zur (einschneidenden) Verfassungsreform des Jahres 2001 skizziert und die jüngsten Entwicklungen seit dieser Reform beschrieben. Eine abschließende Bewertung der Entwicklungen und ein Vergleich mit dem *Status quo* des Jahres 1992 werden als Ergebnis festgehalten.“<sup>52)</sup> Es ist allerdings schwer zu erkennen, wie auf dieser Grundlage eine rechtlich oder soziologisch nachvollziehbare „Methodik“ entwickelt werden kann, die zu einem fundierten und wertenden Vergleich führt. Schon zu Beginn stellen die Autoren fest, dass sie sich nicht mit den delegierten Kompetenzen befassen werden, „weil sie im Jahr 1992 noch nicht existierten und daher nicht in den *Status quo* des Jahres 1992 einbezogen waren“.<sup>53)</sup>

Abschließend kommen die Autoren zu dem Schluss, dass sich die „Erweiterungen und Einschränkungen [...] auf den ersten Blick in Summe und rein zahlenmäßig in etwa die Waage [halten].“<sup>54)</sup>

Unklar bleibt jedoch, wie „Erweiterungen und Einschränkungen“ berechnet und „numerisch“ gewichtet werden sollen und wie auf dieser Basis ein (kontinuierlicher) „Ausgleich“ ermittelt werden kann.

Auf den ersten Blick könnte man meinen, dass die Entwicklung der autonomen Rechtsvorschriften zu einem „ausgewogenen“ Ergebnis geführt hat und weder positiv noch negativ zu bewerten sei.

Das abschließende Urteil zu dieser Entwicklung ist im Gutachten *Obwexer/Happacher* dann aber wieder ein anderes. Die zentralen Sätze verdienen es, in vollem Umfang zitiert zu werden, da sie sich auf die Behauptung eines völkerrechtlichen Grundsatzes beziehen, der – sollte er tatsächlich gelten – für die völkerrechtliche Beurteilung der gesamten Südtirolfrage von grundlegender Bedeutung wäre und Österreich als „Schutzmacht“ Südtirols sofort in Frage stellen würde:

*„Nach 1992 kam es zu Erweiterungen der autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen. Die Verfassungsreform von 2001 brachte ebenfalls Erweiterungen einzelner Kompetenzen, gleichzeitig aber auch Einschränkungen, die aus den transversalen ausschließlichen Kompetenzen*

*des Staates resultieren. Diese (neuen) staatlichen Kompetenzen bergen zudem die Gefahr von weiteren Beschränkungen der Autonomie. Im Bereich wirtschaftsrelevanter Kompetenzen und in der Finanzautonomie spielt zudem das Unionsrecht eine bestimmende Rolle.*

*Es bleibt festzuhalten, dass die beiden Entwicklungslinien der Erweiterung und der Einschränkung der Autonomie völkerrechtlich unterschiedlich zu beurteilen sind. Während die Erweiterungen des Regelungsregimes dem Ziel der Umsetzung und Weiterentwicklung der Autonomie zum Schutz der in Südtirol lebenden sprachlichen Minderheiten dienen und daher völkerrechtlich erlaubt sind, begegnen die Einschränkungen von Kompetenzen – ohne Zustimmung der Schutzmacht Österreich – rechtlichen Bedenken, da sie den völkerrechtlich garantierten status quo der Autonomie des Jahres 1992 verletzen. Diese Einschränkungen sind daher von Italien wieder rückgängig zu machen bzw. aufzuheben. Von der „Wiederherstellungspflicht“ ausgenommen sind lediglich jene Kompetenzbeschränkungen, die zwingend aus dem Unionsrecht resultieren.“<sup>55)</sup>*

Diese Schlussfolgerungen müssen in mehrfacher Hinsicht überraschen. Die Vorstellung, dass die aus dem Südtirol-Autonomiesystem resultierenden Garantien seit der Kontroverse von 1992 „eingefroren“ seien, widerspricht dem Grundgedanken des modernen Menschen- und Minderheitenrechtsschutzes, da es sich um Rechte handelt, die anpassungsfähig sein und den sich verändernden gesellschaftlichen Verhältnissen Rechnung tragen müssen. Das vielzitierte Bild des „*living instruments*“<sup>56)</sup> bringt diesen Grundsatz auf den Punkt. Ein Bündel von Schutzinstrumenten, das sich nicht laufend an neue Bedürfnisse anpasst, wäre nicht nur wenig hilfreich, sondern sogar kontraproduktiv. Schließlich entbehrt die Behauptung, es gebe eine völkerrechtliche Regel, die eine „asymmetrische“

50) Ebd.

51) Rechtsgutachten 2017, Fn 5.

52) Ebd, S 17.

53) Ebd.

54) Ebd, S 617.

55) Vgl *W. Obwexer/E. Happacher*, 2017, Fn 5, S 617 f.

56) So zum ersten Mal in *Tyrer* gegen das Vereinigte Königreich, (Appl. Nr 5856/72) Urteil vom 25. April 1978, Serie A Nr 26.

Schutzvorkehrungen sind für das kulturelle (und oft auch für das physische) Überleben von Minderheiten regelmäßig unerlässlich. Gerade wegen ihrer zahlenmäßigen Unterlegenheit ist die Minderheit auf ständige Zugeständnisse der Mehrheit angewiesen, auf deren Bereitschaft, neue Schutzanforderungen auf der Grundlage neuer Herausforderungen zu erfüllen. Wie Siegfried Brugger 2018 feststellte, wurde das Problem Südtirols weder 1992 noch 2018 „gelöst“. Vgl *S. Brugger*, Ist das ‚Südtirolproblem‘ gelöst?, in: *A. Raffener* (Hrsg), 25 Jahre Selbstbestimmung 1992–2017 – Ist das ‚Südtirolproblem‘ gelöst?, Kovac: Hamburg 2018, S 69–74 (73). Siehe auch *M. Gehler*, Vollendung der Bilateralisierung als diplomatisch-juristisches Kunststück: Die Streitbeilegungserklärung zwischen Italien und Österreich, in: *A. Raffener* (Hrsg), 25 Jahre Streitbeilegung 1992–2017, 2018, S 169–197 (184) mit Hinweis auf *Franz Matscher*.

Weiterentwicklung von Schutzmechanismen vorsieht (alles, was hinzukommt, wird „akzeptiert“, alles, was „weggenommen“ wird, muss wiederhergestellt werden), jeder Grundlage.<sup>57)</sup> Die Eignung eines Autonomiesystems im Hinblick auf einen effektiven Minderheitenschutz kann nur dann beurteilt werden, wenn alle relevanten Regelungen in ihrer Gesamtheit berücksichtigt werden, also nicht nur zB die übertragenen Befugnisse, sondern auch alle Verbesserungen, die im Laufe der Jahre hinzugekommen sind. Eine Intervention der Schutzmacht Österreich, die all diese Entwicklungen ignoriert, würde in Italien und international wohl auf wenig Verständnis stoßen.<sup>58)</sup>

Andererseits sollte auch die einschlägige Rechtsprechung des Verfassungsgerichts berücksichtigt werden. Wie im Folgenden gezeigt wird, erschwert dies die Gesamtbeurteilung zusätzlich.<sup>59)</sup>

An diesem Punkt ist es sicherlich möglich, eine erste Einordnung der aktuellen Relevanz der Streitbeilegungserklärung aus völkerrechtlicher Sicht vorzunehmen.

Insgesamt besteht kein Zweifel daran, dass die österreichische Streitbeilegungserklärung vom 11. Juni 1992 keinen Endpunkt in der Entwicklung der völkerrechtlich relevanten Autonomie markierte, sondern vielmehr einen (wichtigen) Schritt auf einem kontinuierlichen Weg darstellte. Dies zeigt sich insbesondere an der nachfolgenden österreichischen und italienischen Praxis in diesem Zusammenhang. Eine Reihe von Interaktionen zwischen der österreichischen und der italienischen Regierung, teilweise mit direkter oder indirekter Beteiligung der Südtiroler Landesregierung, im Zeitraum von 2000 bis heute, unterstreicht die Tatsache, dass die Südtirol-Autonomie von internationaler Relevanz geblieben ist und dass die Wahrung dieses Schutzmechanismus einen kontinuierlichen Dialog zwischen Italien und der Schutzmacht Österreich erfordert. Dieser Dialog hat verschiedene Formen angenommen:<sup>60)</sup>

- Briefwechsel *Dini – Ferrero-Waldner* (2000)

Im Jahr 2000 gab es im italienischen Parlament umfangreiche Bemühungen zur Reform der italienischen Verfassung, die auch Auswirkungen auf das Autonomiestatut Südtirols haben sollten und mit dem Verfassungsgesetz 2/2001 umgesetzt wurden. Außenminister *Dini* informierte seine österreichische Amtskollegin *Ferrero-Waldner* im Vorfeld. *Ferrero-Waldner* nahm diese Änderungen zur Kenntnis und qualifizierte sie als Ausdruck einer „dynamischen Entwicklung der Autonomie“, wobei sich die österreichische Außenministerin weitere Überlegungen vorbehielt und sich beide Seiten offensichtlich zum Dialog verpflichteten.

- Das „Mailänder Abkommen“ von 2009 mit Notenwechsel auf Initiative Südtirols.

Das Verfassungsgesetz Nr 3/2001 war ein bedeutender Schritt in Richtung Föderalisierung Italiens, der später große Auswirkungen auf die Finanzver-

fassung – auch für die Provinz Südtirol – haben sollte.<sup>61)</sup> Die Verabschiedung des entsprechenden Koordinationsrahmens wurde erst – unter dem Druck insbesondere der *Lega*, die sich nachhaltig für den Föderalismus einsetzte – mit dem Gesetz 42/2009 erreicht.<sup>62)</sup> Dieses Gesetz verpflichtete in Artikel 27 (der in erster Linie der rechtlichen Neubestimmung der Regionen mit Normalstatut diente) auch die Regionen und Provinzen mit Sonderstatut zu Ausgleich und finanzieller Solidarität sowie zu einem „internen Stabilitätspakt“, in dem die Verabschiedung von Durchführungsbestimmungen auf der Grundlage bilateraler Vereinbarungen zwischen dem Zentralstaat und den jeweiligen Regionen oder Provinzen vorgesehen war. Das im November 2009 mit der Autonomen Provinz Bozen abgeschlossene „Mailänder Abkommen“ zielte auf die Stärkung der Finanzautonomie Südtirols ab und sah unter anderem vor, dass 9/10 der in Südtirol eingenommenen Steuern in der Provinz verbleiben sollten (und nicht, wie in der Vergangenheit, zunächst in die Staatskasse fließen und

57) Darüber hinaus wurden bei der Umsetzung bis 1992 mehrere Zugeständnisse gemacht, die nicht im „Paket“ enthalten waren, wie zB die Garantie des Empfangs deutschsprachiger Radiosender. Da diese Zugeständnisse nicht Teil der „Streitbeilegung“ waren, wurden sie von der Freistellung nicht erfasst. Wie S. Brugger (Fn 56) feststellt, sind diese Maßnahmen jedoch teilweise wichtiger für das Recht auf Autonomie als einige der Maßnahmen des Pakets. Ebd S 69.

58) Man muss sich aber auch fragen, warum die methodischen Probleme bei der Erstellung dieses Gutachtens und der Auslegung des internationalen Minderheitenschutzes bei der Genehmigung dieser 81.200 Euro teuren Arbeit niemandem aufgefallen sind. Zu den Kosten, siehe Neue Südtiroler Tageszeitung, Der Autonomie-Check, 9. Juli 2017, <https://www.tageszeitung.it/2017/06/07/der-autonomie-check/>.

59) Es ist nämlich denkbar, dass die Rechtsprechung des italienischen Verfassungsgerichts auch zentrale Pfeiler der Südtirol-Autonomie in Frage stellt und damit die Substanz der Regelung gefährdet. In diesem Fall müsste die Italienische Republik die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um die Substanz der Autonomie, wie sie als Schutzmechanismus durch das Paket und bei dessen Umsetzung konzipiert wurde, wiederherzustellen. Dies ist jedoch von der Verfassungsrechtsprechung zu unterscheiden, die das Autonomierecht Südtirols im Lichte der Verfassungsordnung und des Unionsrechts auslegt und damit weiter ausgestaltet, ohne den Wesensgehalt dieses Schutzes auf Dauer anzutasten.

60) Siehe auch P. *Hilpold*, Die völkerrechtliche Absicherung der Südtirolautonomie, in: J. Marko et al (Hrsg), Die Verfassung der Südtirol-Autonomie, 2005, S 38–46 (46); W. *Obwexer*, 25 Jahre Streitbeilegungserklärung: Auswirkungen auf die internationale Absicherung der Autonomie Südtirols, in: 11 EJM 3–4/2018, S 330–346 und M. *Haller*, Südtirols Minderheitenschutzsystem, Berlin: Duncker & Humblot 2021, S 455 ff.

Dem österreichischen Außenministerium und insbesondere *Helmut Tichy*, *Nadia Nadia Kalb* und *Gregor Schusterschitz* sei für die Bereitstellung des gesamten einschlägigen Schriftverkehrs zwischen Rom und Wien gedankt.

61) Siehe insbesondere P. *Hilpold*, Italienisches Steuerrecht – Allgemeiner Teil, Facultas: Wien, 3. Aufl 2022, S 86 ff.

62) „Delegation an die Regierung zum Steuerföderalismus in Umsetzung von Artikel 119 der Verfassung“. Zu den problematischen Aspekten dieser Reform, die noch nicht vollständig umgesetzt worden ist, siehe kürzlich A. *Giovanardi*, Dalla timida e incompleta attuazione del federalismo fiscale ai non successo tentativi di differenziazione: riflessione in merito agli effetti dell'attuale situazione di stallo sulla sostenibilità economica degli attuali flussi di prelievo e spesa nei diversi territori, in Rivista di diritto tributario 2022, pp 59–110.

dann, oft mit Verzögerungen und zusätzlichen Bedingungen, vom Staat an die Provinz zurückgegeben werden). Darüber hinaus enthielt das Abkommen auch eine Reihe von Solidaritätsverpflichtungen für Südtirol.<sup>63)</sup> Im Frühjahr 2010 wurde von österreichischer Seite versucht, diesem Abkommen auch internationale Relevanz zu verleihen, was teilweise auch gelang, allerdings in einer sehr diplomatischen Sprache, die – aufgrund des damals weniger günstigen politischen Klimas für die Autonomie in Italien – diesen Versuch der „Internationalisierung“ wenig überzeugend erscheinen ließ. Der Südtiroler Landeshauptmann trat an die österreichische Regierung heran und bat sie, die bereits vereinbarte Änderung der Südtiroler Finanzordnung und damit einen wichtigen Teil der Autonomieregelung mit einer Verbalnote zur Kenntnis zu nehmen, was sie am 23. Februar 2010 tat.<sup>64)</sup>

- Das „Bozner Abkommen“ von 2014 und der Briefwechsel zwischen *Renzi* und *Faymann* (2014/2015)

Dieser autonome (d.h. nicht direkt oder offiziell von Südtirol initiierte) Notenwechsel fand in einem für die Autonomie günstigeren Klima statt. Konkret ging es einmal mehr um die Finanzordnung Südtirols, die mit dem „Bozner Abkommen“ endlich auf eine stabile Grundlage gestellt wurde (nachdem die Mailänder Vereinbarung teilweise nicht umgesetzt bzw teilweise missachtet worden war). Dieser Briefwechsel begann mit einem Schreiben des italienischen Ministerpräsidenten Matteo Renzi an seinen österreichischen Amtskollegen *Werner Faymann* vom 16. Dezember 2014, wie es sich für ein völkerrechtlich relevantes Abkommen gehört. In diesem Schreiben informiert *Renzi Faymann* über das neue Finanzabkommen mit den beiden autonomen Provinzen Bozen und Trient und verbindet sein Schreiben mit der Regierungserklärung vor dem Parlament vom 22. April 1992. In seinem Schreiben vom 22. Januar 2015 bedankt sich *Faymann* für dieses Schreiben und bestätigt den Verweis auf die Note vom 22. April 1992 als Ausdruck der konsensualen Weiterentwicklung der Südtirol-Autonomie.

- Gegenstand des Briefwechsels zwischen *Paolo Gentiloni* und *Sebastian Kurz* (2017) waren einmal mehr die Bemühungen des italienischen Parlaments zur Stärkung der Autonomiepolitik und des Schutzes der ladinischen Minderheiten.<sup>65)</sup> Die Tatsache, dass die entsprechenden Änderungen des Autonomiestatuts Bezugspunkt für eine Konsultationspflicht auf völkerrechtlicher Ebene sein sollten, bestätigt erneut den autonomen Schutz der Südtirol-Autonomie im Völkerrecht, der über den Pariser Vertrag vom 5. September 1946 hinausgehen sollte: Die ladinische Volksgruppe wird bekanntlich im Pariser Vertrag weder erwähnt noch geschützt.<sup>66)</sup>

In seinem Schreiben vom 25. Oktober 2017 verweist Ministerpräsident *Gentiloni* auf das Schreiben der italienischen Regierung vom 22. April 1992, mit dem die österreichische Regierung über die vollständige Umsetzung der Südtirol-Autonomie und die durchgeführten Maßnahmenpakete informiert wurde. In diesem Schreiben sicherte *Gentiloni* der italienischen Regierung auch „die Fortsetzung des bilateralen Verständigungsverfahrens“ für die weitere Entwicklung der Südtirol-Autonomie zu. In seinem Antwortschreiben vom 31. Oktober 2017 betonte Bundeskanzler *Christian Kern* die Position Österreichs, dass die Initiative auf der Note vom 22. April 1992 beruhe, sowie die Bedeutung des bilateralen Verständigungsverfahrens für die weitere Entwicklung der Südtirol-Autonomie, wie sie von der italienischen Regierung bekräftigt wurde.

- Der (vorerst) letzte Schritt in diesem Prozess wurde mit dem Briefwechsel zwischen *Mario Draghi* und *Karl Nehammer* gesetzt. In einem Schreiben vom 23. Dezember 2021 informierte *Draghi* seinen Wiener Amtskollegen *Nehammer* über eine weitere Anpassung der Finanzregelung zwischen dem Staat und den autonomen Provinzen. Dieses Schreiben enthält insofern eine Neuerung gegenüber dem bisherigen Schriftverkehr zwischen den beiden Regierungen, als es nicht mehr auf die Note vom 22. April 1992 in Bezug auf die Vergangenheit verweist, sondern mit Blick auf die Zukunft Folgendes feststellt:

„Die italienische Regierung wird auch in Zukunft einvernehmliche Verfahren gewährleisten, um die Ausübung der legislativen und administrativen Autonomie und den Schutz der sprachlichen Minderheiten in der Autonomen Provinz Bozen zu garantieren.“

63) Für weitere Einzelheiten siehe *P. Hilpold* 2022 (Fn 61), S 91.

64) Siehe „Bericht des Bundesministers für europäische und internationale Angelegenheiten an den Nationalrat über Südtirol – Entwicklung der Autonomie 2009–2013“, [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/III/III\\_00059/fnameorig\\_342469.html](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/III/III_00059/fnameorig_342469.html). Siehe auch die Antwort auf die Anfrage von Nationalrat *Werner Neubauer* vom 20. November 2014 (Nr 3140/J-NR/2014) von Sebastian KURZ vom 20. Januar 2015, 2979/AB:

„Österreich handelt auf Ersuchen der offiziellen Südtiroler Behörden. Sie haben die Frage der finanziellen Sanierung mit der italienischen Regierung selbst geklärt, was auch in ihre Zuständigkeit fällt.“

65) Die entsprechenden Änderungen wurden dann durch das Verfassungsgesetz Nr 1 vom 4. Dezember 2017 vorgenommen. Vgl *K. Zeller*, Auf dem Weg zur Gleichberechtigung der Dolomitenladiner in der Region Trentino-Südtirol. Vom Pariser Vertrag bis zum Verfassungsgesetz Nr 1/2017, in: 11 EJM 3-4-2018, S 479–304. *Christoph Perathoner* hat sich in zahlreichen Werken ausführlich mit dem Schutz der ladinischen Minderheit befasst, zB in „Grundlagen des völkerrechtlichen, europarechtlichen und verfassungsrechtlichen Minderheitenschutzes. Dargestellt am Beispiel der ladinischen bzw. rätoromanischen Minderheit in Italien mit besonderer Betrachtung dieser Sprachgruppe im Südtiroler Minderheitenschutzsystem“ Springer: Heidelberg 2024 (im Erscheinen) und „Die Ladiner – Eine Minderheit in der Minderheit“, (Hrsg mit *P. Hilpold*), NWV: Wien 2005.

66) Vgl *P. Hilpold*, Modernes Minderheitenrecht, 2001, S 147: Im Rahmen der österreichisch-italienischen Verhandlungen über den Pariser Vertrag ist der österreichische Vorschlag, eine Bestimmung zugunsten der Ladiner in den Vertrag aufzunehmen, bei der italienischen Verhandlungsdelegation auf entschiedenen Widerstand gestoßen. Siehe *A. Alcock*, The History of the South Tyrol Question, 1970, S 123.

Damit wird der Wille der italienischen Regierung bestätigt, die Autonomie Südtirols und den Schutz der sprachlichen Minderheiten einvernehmlich zu gewährleisten.

In seinem Antwortschreiben vom Januar 2022 dankte der österreichische Bundeskanzler *Karl Nehammer* seinem italienischen Amtskollegen für das Schreiben, betonte die gesamthafte Bestätigung der freundschaftlichen Haltung der italienischen Seite und verwies erneut auf die italienische Note vom 22. April 1992.

Der letzte Notenwechsel in diesem Bereich stammt aus dem Frühjahr 2024. Im Februar 2024 teilte die italienische Ministerpräsidentin *Giorgia Meloni* dem österreichischen Bundeskanzler *Nehammer* mit, dass sich die italienische Regierung mit dem Präsidenten der Region Trentino-Südtirol und den Landeshauptleuten der beiden autonomen Provinzen Trient und Bozen auf neue Wege zur Regelung der gegenseitigen Finanzbeziehungen geeinigt habe. In diesem Schreiben bekräftigt *Meloni*, dass „die italienische Regierung weiterhin einvernehmliche Verfahren mit der Region und den oben genannten Provinzen garantieren wird, um die Ausübung der legislativen und administrativen Autonomie und den Schutz der sprachlichen Minderheiten in der Autonomen Provinz Bozen auch in Zukunft zu gewährleisten.“

In seinem Antwortschreiben vom 20. April 2024 nimmt der österreichische Bundeskanzler *Karl Nehammer* noch einmal ausdrücklich Bezug auf die Note vom 22. April 1992 und betont auch die Bedeutung des von *Giorgia Meloni* hervorgehobenen bilateralen Ansatzes.

Alles in allem lässt dieser Notenwechsel, der nun schon mehr als zwei Jahrzehnte andauert, keinen Zweifel daran, dass die Autonomie Südtirols, ihr Schutz, ihre weitere Ausgestaltung und ihre maßgebliche Verankerung im Minderheitenschutz eine Angelegenheit von internationalem Interesse ist und dass Österreich dabei eine zentrale Rolle spielt. Stellt man die Texte der verschiedenen Noten einander gegenüber, so ergeben sich geringfügige Divergenzen, wobei die österreichische Seite vielleicht etwas mehr Gewicht auf die internationale Absicherung der Südtirol-Autonomie legt. Da diese Abweichungen jedoch auf italienischer Seite auf keinen Widerstand stießen, kann kein Zweifel daran bestehen, dass die internationale Verankerung selbst unbestritten blieb. Die leichten Diskrepanzen in den Texten scheinen vor allem auf eine an ein inländisches Publikum gerichtete Perspektive zurückzuführen zu sein.

## 7. Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs

Wie gezeigt, ist die Südtirol-Autonomie fest im Völkerrecht verankert. Die Neuformulierung der Streitbeilegungserklärung im Jahr 1992 und die darauffolgende

italienische und österreichische Praxis bedeuteten, dass jede weitere Entwicklung dieser Autonomie, zumindest wenn sie umfassendere Maßnahmen betrifft, mit der Republik Österreich abgesprochen werden muss.<sup>67)</sup>

Es hat sich gezeigt, dass es schwierig ist, von einer Einschränkung der Südtirol-Autonomie durch staatliche Gesetzgebung zu sprechen. Zumindest wurden diesbezüglich keine Beweise erbracht und es wurde bisher kein Maßstab entwickelt, der eine tatsächliche Einschränkung der Autonomie objektiv aufzeigen könnte. Das in der Stellungnahme von 2015 vorgeschlagene Kriterium, wonach nur Beschränkungen der Autonomie berücksichtigt werden sollten, während Erweiterungen ignoriert werden sollten, ist eindeutig inakzeptabel: Die behauptete Regel des Völkerrechts, die dieses Kriterium sanktionieren sollte, existiert nicht und es wurde kein Versuch unternommen, ihre Existenz zu beweisen.

Andererseits ist die Diskussion über die Einschränkung der Autonomie durch die Rechtsprechung des italienischen Verfassungsgerichtshofs noch komplexer. Fragen, die in diesem Zusammenhang gestellt werden können, sind zB:

- Was bedeutet „Einschränkung“?
- Sind dem Verfassungsgericht „Beschränkungen“ (sofern man sie definieren kann) durch Völkerrecht oder EU-Recht zuzurechnen, oder ist dieses Gericht in erster Linie als bloße Kontrollinstanz zu sehen, die die Einhaltung der für die Republik selbst verbindlichen Verpflichtungen fordert (und auch fordern muss)?
- Ist es möglich, zwischen Verpflichtungen, die dem Verfassungssystem und damit auch den autonomen Systemen explizit innewohnen, und Verpflichtungen zu unterscheiden, die das Verfassungsgericht in Ausübung eines gewissen Ermessensspielraums auferlegt – und die damit eine mehr oder weniger „restriktive Haltung“ gegenüber der regionalen Autonomie zum Ausdruck bringen?

67) Wie jede internationale Bindung brachte diese Situation eine Einschränkung der italienischen Souveränität mit sich, die jedoch gleichzeitig von einer Erweiterung profitierte, da das Abkommen mit Österreich die Handlungsfähigkeit der italienischen Republik ausdehnt. Dieser Zusammenhang wurde bekanntlich bereits 1923 vom Ständigen Gerichtshof in der Rechtsache „Wimbledon“ klar herausgearbeitet, vgl PCIJ, SS Wimbledon, Urteil vom 17. August 1923, Series A, No 1, para 35.

Diese gemeinschaftliche Ausübung von Hoheitsrechten ist als „Kondominium sui generis“ bezeichnet worden. Vgl G. Pallaver/G. Denicolò, Südtirol als Kondominium sui generis. Italien und Österreich auf dem Weg zu einer gemeinsamen Verantwortung, in: *Politika 22, Annuario di Politica dell'Alto Adige*, 2022, S 293–314.

In der Realität ist das Konzept des „Kondominiums“, wenn auch in unterschiedlichen Ausprägungen, regelmäßig mit weitreichenden Souveränitätseinschränkungen verbunden, die im Falle Südtirols nicht gegeben zu sein scheinen. Grundsätzlich könnte die Idee des Kondominiums aber auch für Südtirol ein anwendbares Modell sein und wurde in der Geschichte immer wieder als Instrument für die zukünftige Regierung dieses Gebietes vorgeschlagen. Vgl P. Hilpold, Neue Perspektiven der Selbstbestimmung, in: P. Hilpold/Ch. Perathoner (Hrsg) *Rechtsvergleichung an der Sprachgrenze*, 2011, 157–196 (188 ff).

Der Reformvorschlag sieht vor, in Artikel 4, Absatz 1 des Statuts der Region Trentino-Südtirol, der derzeit auf die nationalen Interessen und die grundlegenden Normen der Wirtschafts- und Sozialreformen der Republik als Grenzen der regionalen Zuständigkeiten verweist, folgendermaßen abzuändern:

„Im Einklang mit der Verfassung und unter Beachtung der Verpflichtungen, die sich aus dem Unionsrecht ergeben, sowie der internationalen Verpflichtungen, einschließlich des Schutzes der lokalen sprachlichen Minderheiten [...]“.<sup>68)</sup>

Es ist zwar richtig, dass nach dem Verfassungsgesetz Nr 3 von 2001, das den Verweis auf das nationale Interesse und die „wirtschaftlichen und sozialen Reformen“ aus Artikel 117 der Verfassung als Kompetenzbeschränkung für die Regionen mit Normalstatut gestrichen hat, auf formaler Ebene ein erheblicher Unterschied zu den Regionen mit Sonderstatut verblieben ist, doch ist damit noch nicht belegt, dass aus dieser Divergenz auf praktischer Ebene signifikante Folgen resultieren würden. Denn auch in der derzeitigen Formulierung sind nationale Interessen Ausdruck des Minderheitenschutzes.<sup>69)</sup> Würden in Zukunft die Grenzen der Regional- und Länderkompetenzen allein durch die Verfassung, das Unionsrecht und das Völkerrecht gesetzt, wäre es ein Leichtes, die ehemals „nationalen“ Interessen (und die Notwendigkeit „sozioökonomischer Reformen“) aus der Verfassung insgesamt abzuleiten um damit vor allem, aber nicht nur, das strukturelle Interesse eines jeden Staates an der Wahrung seiner Einheit zu sichern, das im Übrigen in Artikel 5 der Verfassung ausdrücklich positivrechtlich formuliert ist.<sup>70)</sup> Doch damit nicht genug: Die größten Impulse für nationale Wirtschafts- und Sozialreformen gehen derzeit von der Europäischen Union aus. Der vorgeschlagene Text für eine Reform von Artikel 4 des Statuts der Region Trentino-Südtirol (RTS) bezieht sich ausdrücklich auf diese Beschränkung, die aber auch indirekt über das an das EU-Recht angepasste nationale Recht wirkt. Auch in diesem Zusammenhang wird das Verfassungsgericht also in der Lage sein, die Grenzen der Zuständigkeiten der Region zu bestimmen, entweder explizit oder implizit, unabhängig von einem direkten Bezug auf ein „nationales Interesse“ oder auf „sozioökonomische Reformen“. Das Wesen der viel gefürchteten „transversalen“ ausschließlichen Zuständigkeiten<sup>71)</sup> gemäß Art 117 Abs 2 der Verfassung, unter denen vor allem der Schutz des Wettbewerbs, der Umwelt und der Ökosysteme<sup>72)</sup> hervorsticht, impliziert zum einen, dass sich diese Kompetenzen einer „Abschottung“, einer eindeutigen Zuordnung zur staatlichen oder regionalen Ebene, entziehen und zum anderen, dass sie häufig Ausdruck von Verpflichtungen sind, die sich aus dem Recht der Europäischen Union ergeben (und in erheblichem Maße aus völkerrechtlichen Verpflichtungen, die mit mehr oder weniger weitreichenden Konkretisierungen durch das Unionsrecht wirken). Dem staatlichen Gesetzgeber in diesem Zusammenhang eine Koordinierungs-

befugnis zu entziehen, selbst wenn dies mit der Idee der Einheit des Staates vereinbar wäre, würde wenig zur „Wiederherstellung“ regionaler oder provinzieller Zuständigkeiten beitragen, aber mit Sicherheit die Koordinierungsaufgaben auf lokaler Ebene mit sehr begrenztem „autonomen“ Handlungsspielraum erhöhen.<sup>73)</sup>

Auf den ersten Blick könnte man argumentieren, dass der Verweis auf „internationale Verpflichtungen“ ein „Gegengewicht“ zu den normierenden und harmonisierenden Befugnissen darstellen könnte, die der Zentralstaat (wie erwähnt, oft im Zusammenhang mit der Anwendung des Rechts der Europäischen Union) mit Unterstützung des Verfassungsgerichtshofs ausübt.<sup>74)</sup> Diese Hoffnung könnte sich jedoch als trügerisch erweisen, da das allgemeine internationale Minderheitenrecht in den letzten Jahrzehnten zwar eine enorme Entwicklung durchgemacht hat; im Vergleich zum Schutz, den das Südtirol-Autonomiesystem bietet, ist es jedoch größtenteils nur als allgemeine, weitgehend generell formulierte Grundlage anzusehen. Auch wenn man auf das Völkervertragsrecht und dort auf das

68) Der aktuelle Text lautet wie folgt.

„Im Einklang mit der Verfassung und den Grundsätzen der Rechtsordnung der Republik und unter Beachtung der internationalen Verpflichtungen und nationalen Interessen – zu denen der Schutz der lokalen sprachlichen Minderheiten gehört – sowie der Grundregeln der wirtschaftlichen und sozialen Reformen der Republik [...]“.

69) Vgl G. Pallaver/G. Denicolò, Riforma dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige: alcune osservazioni tra il “giuridico” e il “politico”, in: *federalism.it*, 12. Juni 2024, S 275–291 (278ss.). Nach *Giandomenico Falcon* stellen die Zuständigkeiten des Art 117 Abs 2 der Verfassung „in ihrer Gesamtheit die Konkretisierung und ‚Positivierung‘ des nationalen Interesses dar. Das nationale Interesse sei damit nicht „abhanden“ gekommen, sondern erfährt durch die Befugnisse und Aufgaben seine Umsetzung, die der Staat gemäß Art 117 Abs 2 (und für die Grundsätze der Gesetzgebung Abs 3) ausübt. Vgl G. Falcon, *Modello e ‘transizione’ nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in: *Le Regioni*, Nr 6/2001, S 1270, zitiert nach A. Mitrotti, *L’interesse nazionale nell’ordinamento italiano*, Editoriale Scientifica, Neapel 2020, S 136.

70) Vgl P. Hilpold, *Einheitsstaat*, in: *Max-Planck-Enzyklopädie für vergleichendes Staatsrecht (MPECCol)*, 2023.

71) Vgl Verfassungsgerichtshof, Urteil Nr 282 aus dem Jahr 2002, in dem dieser Begriff eingeführt wurde und in dem der Gerichtshof erklärte, dass diese Vorschriften „die Bedingungen für das Verhältnis zwischen zentraler und regionaler Gesetzgebung nicht starr vorgeben, sondern deren Steuerung der ersteren überlassen“. Siehe auch A. Pisaneschi, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Turin 2020, S 425. Die Aufteilung der Zuständigkeiten folgt also nicht, zumindest nicht immer, einer eindeutig „dualistischen“ Logik. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von einer Verlagerung von „Zuständigkeiten nach Sachgebieten“ zu „Zuständigkeiten nach Aufgaben (fini)“. Vgl E. De Marco, *Competenze legislative residuali delle regioni e “materie trasversali” – La “parabola” del “federalismo”*, in: *F. Balaguer Callejón et al (Hrsg), Scritti in onore di Antonio D’Atena*, Giuffrè, Milano 2015, S 783–804.

72) Siehe E. Happacher, *Note in margine a un progetto di riforma dello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige/Südtirol*, in: *federalism.it* 15/2024, S 237–246 (240).

73) Generell ist davon auszugehen, dass „die Notwendigkeit, alle Zentren der öffentlichen Gewalt zu koordinieren“, die der Schaffung des Konzepts der „transversalen“ staatlichen Zuständigkeiten zugrunde liegt (vgl R. Bin/ G. Pitruzzella, *Diritto pubblico, Percorso I*, Giappichelli, Neapel 2018, S 244) auch in Zukunft ein konstanter Faktor bleiben wird.

74) Siehe P. Hilpold, *UN Standard-Setting in the Field of Minority Rights*, in: *14 International Journal on Minority and Group Rights* 2–3/2007, S 181–205.

De Gasperi-Gruber-Abkommen aus 1946 Bezug nimmt, ändert dies nichts an diesem Befund: Dieses Abkommen war zwar zum Zeitpunkt seines Abschlusses sehr fortschrittlich, doch erscheint es mittlerweile – wenn man es dem aktuell geltenden Autonomierecht gegenüberstellt – eher als rudimentär. Zwar ist dieses Abkommen, im Lichte der späteren Praxis ausgelegt, für den Schutz der Autonomie Südtirols von grundlegender Bedeutung, doch wenn der Wert dieser Praxis bestritten werden sollte, könnte ein Verweis auf den Pariser Vertrag zirkulären Charakter annehmen. Wenn überhaupt, wäre ein spezifischer Verweis auf diesen Vertrag in seiner aktuellen Bedeutung auf der Grundlage der Streitbeilegungserklärung aus 1992 und der nachfolgenden zwischenstaatlichen Praxis zwischen Österreich und Italien im neuen Text von Artikel 4 des Statuts der RTS von echtem Wert gewesen.

Es ist daher zweifelhaft, ob sich der Verfassungsgerichtshof, wenn er in Zukunft einen reformierten Text des Statuts der RTS auf der Grundlage des aktuellen Vorschlags prüfen sollte, von seiner als „restriktiv“ bezeichneten Rechtsprechung abkehren würde.

#### 8. Die Reform von Artikel 103 des Statuts der RTS – die so genannte „Einvernehmensklausel“

Ein weiteres Element des Reformvorschlages, das eine Änderung von Artikel 103 des Statuts der RTS vorsieht und öffentlich als weiterer Dreh- und Angelpunkt der Reform dargestellt wird, erweist sich in seiner effektiven Tragweite ebenfalls als bescheiden.

Der folgende Text wurde als neuer Wortlaut von Artikel 103 Absatz 3 der Verfassung vorgeschlagen:

*„Die Verfassungsgesetze zur Revision des Statuts werden von jeder Kammer in zwei aufeinanderfolgenden Abstimmungen im Abstand von mindestens drei Monaten angenommen und in der zweiten Abstimmung mit der absoluten Mehrheit der Mitglieder jeder Kammer verabschiedet, nachdem die absolute Mehrheit der Mitglieder des Regionalrats und der Landtage dem in der ersten Abstimmung angenommenen Text zugestimmt hat. Wird das Einvernehmen nicht innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Textes beim Regionalrat und den Landtagen erzielt, so ist der Revisionsvorschlag hinfällig, es sei denn, es wird ein begründeter Antrag auf eine Verlängerung um weitere fünfundvierzig Tage gestellt.“<sup>75)</sup>*

Auf den ersten Blick scheint dieser Vorschlag, der das Herzstück eines bereits vor längerer Zeit vorgelegten und erneut vorgelegten Forderungskatalogs der Provinz Bozen bildet,<sup>76)</sup> von beachtlicher Tragweite zu sein und einen weiteren Baustein im Übergang vom Regional- zum Bundesstaat beizutragen.<sup>77)</sup> Die Tragweite dieses Vorschlags für das Land Südtirol wird jedoch erheblich eingeschränkt, wenn man die „Realverfassung“ betrachtet: Eine „einseitige“ Änderung des Statuts der RTS ist bislang nämlich noch nie erfolgt, und

die Wahrscheinlichkeit eines solchen Eingriffs ist durch die seit 1992 konsolidierte Haltung der italienischen Regierungen, den internationalen Charakter der Südtirol-Autonomie zu akzeptieren, deren Änderung in der Folge von der österreichischen Zustimmung abhängt, noch geringer geworden.<sup>78)</sup> Wenn diese Reform für die anderen Regionen mit Sonderstatut eine weitere Festigung ihrer Autonomie bedeuten kann, so kann sie für die RTS sogar eine Abschwächung ihrer Spezialität bedingen: Die österreichische Unterstützung ist auf dieser Grundlage in einem zentralen Bereich nicht mehr notwendig und verliert damit insgesamt an Bedeutung.

#### 9. Die Reform von Artikel 107 des Statuts der RTS und die neue Rolle der Durchführungsbestimmungen

Während sich die Reform der Artikel 4 und 103 des Statuts der RTS als unnötig erweisen könnte, scheint die vorgeschlagene Reform des Artikels 107 des Statuts der RTS nicht nur schwer zu rechtfertigen und kontraproduktiv für ein modernes autonomes System zu sein, sondern auch als unvertretbar aus der Perspektive der europäischen Rechtsstaatlichkeit.

Nach einem neuen Absatz, der in Artikel 107 eingefügt werden soll, *„enthalten die Durchführungsbestimmungen auch Bestimmungen zur Festlegung des Verhältnisses zwischen der Gesetzgebungsbefugnis des Staates und der Gesetzgebungsbefugnis der Regionen und Provinzen in Bezug auf die Bestimmungen der Artikel 4, 5, 8 und 9 dieser Satzung“*.

Auch wenn dieser Reformvorschlag vorerst eher technisch und neutral anmutet und in seinen wesentlichen Einzelheiten noch ausgearbeitet werden muss, ist seine potenzielle Tragweite zweifellos enorm und kann eine radikale Abkehr von essenziellen Elementen des Verfassungssystems bedeuten – möglicherweise mit Auswirkungen auf der europäischen Ebene.

In einer ersten Stellungnahme<sup>79)</sup> wurde angemerkt, dass diese neue Bestimmung es ermöglichen würde, Konflikte über die Kompetenzverteilung mit Durchführungsbestimmungen anstelle eines Urteils des Verfassungsgerichts zu lösen, wodurch eine „strukturelle Entmachtung der Verfassungsmäßigkeitskontrolle der

75) Der hier zur Diskussion stehende Verfassungsentwurf bezieht sich auf Artikel 38 des vom Parlament 2005 angenommenen Entwurfs für eine Verfassungsänderung, der nach dem negativen Ausgang des bestätigenden Referendums vom 25. und 26. Juni 2006 nicht in Kraft getreten ist.

76) Vgl. F. Palermo, La proposta di revisione degli statuti speciali: autonomia anche dallo Stato di diritto?, in: federalism.it 14/2024, S 260–274 (267), der daran erinnert, dass ein ähnlicher Vorschlag im Renzi-Reformvorschlag von 2016 enthalten war, der durch das Verfassungsreferendum vom Dezember 2016 auf nationaler Ebene abgelehnt wurde, während sich eine Mehrheit der Bevölkerung Südtirols für diese Reform ausgesprochen hatte (ebd., S 267).

77) Dieser Vorschlag würde nicht für die Autonome Region Sizilien gelten.

78) Siehe F. Palermo, La proposta di revisione degli statuti speciali, Fn 76, S 268 f.

79) Ebd, S 269 ff.

Ausübung der Kompetenzen der Provinzen“ geschaffen würde.<sup>80)</sup>

In diesem Zusammenhang ergeben sich mehrere Probleme von enormer Tragweite. Erstens wurde ein möglicher Konflikt mit den obersten Grundsätzen des italienischen Verfassungssystems vermutet.<sup>81)</sup> Insbesondere wenn man bedenkt, dass ein „Kompetenzkonflikt“ auch Auswirkungen auf den Bereich des Grundrechtsschutzes haben kann, kann die Zuweisung der Kompetenz zur Lösung eines solchen Konflikts an eine politisch eingesetzte Kommission (die so genannte „Zwölferkommission“ für regionale Zuständigkeiten und die „Sechserkommission“ für regionale Zuständigkeiten), der die für Verfassungsgerichte typischen Unabhängigkeits- und Professionalitätsgarantien fehlen, in der Tat zu einer Verletzung von Grundprinzipien der Verfassungsordnung führen, obwohl nicht ganz klar ist, ob und inwieweit diese Theorie über die „Baugesetze der Verfassung“ in der Praxis befolgt und angewendet wird.<sup>82)</sup>

Viel schwerwiegender ist jedoch die Situation aus europäischer Sicht, die keinen Zweifel an den Anforderungen der „Rechtsstaatlichkeit“ beim Schutz der Grundrechte durch die Verfassungsgerichte im europäischen Kontext lässt. Wie der Europäische Gerichtshof bekräftigt hat, stellt „[d]er Grundsatz des wirksamen gerichtlichen Schutzes der Rechte aus dem Unionsrecht, von dem in Art 19 Abs 1 Unterabs 2 EUV die Rede ist, [einen] allgemeine[n] Grundsatz des Unionsrechts [dar], der sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergibt; er ist in den Art 6 und 13 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und nun auch in Art 47 der Charta verankert“.<sup>83)</sup>

„Schon das Vorhandensein einer wirksamen, zur Gewährleistung der Einhaltung des Unionsrechts dienenden gerichtlichen Kontrolle ist dem Wesen eines Rechtsstaats inhärent“.<sup>84)</sup>

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in einem Urteil aus dem Jahr 2020 („*Guðmundur Andri Ástráðsson gegen Island*“)<sup>85)</sup> eine Reihe von Bedingungen in Bezug auf die Ernennung, die Zusammensetzung und die Tätigkeit eines Organs, das richterliche Aufgaben wahrnimmt, festgelegt, damit davon ausgegangen werden kann, dass es die Anforderungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) erfüllt. Wenn, wie im vorliegenden Fall der „Sechserkommission“ und der „Zwölferkommission“, de facto gerichtliche Zuständigkeiten zugewiesen werden (und diese sogar typisch für ein Verfassungsgericht sind), müssten dieselben Kommissionen die von der EMRK aufgestellten Kriterien der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit erfüllen, was hier aber nicht der Fall ist.

Die Umsetzung der Verfassungsreform, wie sie der hier zu prüfende Text vorschlägt, stünde daher in klarem Widerspruch zu den von der europäischen Recht-

sprechung herausgearbeiteten Kriterien, die ein Verfassungssystem in einem Rechtsstaat erfüllen muss.

## 10. Schlussfolgerungen

Wie bereits zu Beginn dieses Artikels erwähnt, ist noch zu klären, wer (letztendlich) der offizielle Initiator dieses Vorschlags für eine Verfassungsreform sein wird und ob dieser – sobald die „Hauptverantwortung“ für diesen Vorschlag für ein Verfassungsgesetz feststeht – bereit sein wird, diesen Text in seiner jetzigen Form vollumfänglich zu vertreten. In jedem Fall muss es verwundern, dass eine Reform von solcher (potenzieller) Tragweite in dem Gebiet, aus dem, wie es scheint, die Hauptinitiative stammt, nicht umfassender diskutiert worden ist.<sup>86)</sup>

Der Entwurf des Verfassungsgesetzes über die Anpassung der Statute der Regionen mit Sonderstatut in Umsetzung von Artikel 10 des Verfassungsgesetzes Nr 3 vom 18. Oktober 2001 geht in formaler Hinsicht sicherlich von einem gemeinsamen Ziel aus, nämlich vom Vorhaben, eine Reform fortzusetzen, die in einem offensichtlich nicht nebensächlichen Punkt seit mehr als zwei Jahrzehnten ins Stocken geraten ist. Die Bestimmung des Verhältnisses der Regionen mit Sonderstatut zu den Regionen mit Normalstatut über eine „Meistbegünstigungsklausel“ ist auf Dauer sicher nicht akzeptabel.<sup>87)</sup>

Die konkrete Motivation, aus der heraus das Land Südtirol diese Initiative ergriffen hat, ist etwas problematisch, insbesondere im Hinblick auf das Gutachten aus 2017, das aus rechtstechnischer Sicht in zentralen Elementen zu hinterfragen ist.

80) Ebd., S 270. Vgl. E. Happacher, Nota in margine a un progetto di riforma dello Statuto speciale per il Trentino Alto-Adige, Fn 72, S 245.

81) In diesem Sinne F. Palermo, La proposta di revisione degli statuti speciali, Fn 76, S 271, der sich auf das Urteil 1146/1988 bezieht, in dem der Verfassungsgerichtshof feststellte, dass „die italienische Verfassung bestimmte oberste Grundsätze enthält, die in ihrem wesentlichen Inhalt nicht untergraben oder verändert werden können, auch nicht durch Verfassungsänderungsgesetze oder andere Verfassungsgesetze“.

82) Damit verbunden ist eine weitere Frage, die hier aus Platzgründen nicht vertieft werden kann: inwieweit auch Entscheidungen, die in einem Kontext einer Sonderautonomie getroffen werden, Ausdruck privater und nicht kollektiver Interessen sein können und daher von einer unparteiischen Instanz wie dem Verfassungsgericht überprüft werden müssen, auch im Interesse der Bürger und vor allem auch der betreffenden Sonderautonomien. Siehe R. Bin, Autonomia speciale e integrazione: la giurisprudenza costituzionale“, in: Le Regioni 3/2022, S 407–414 (409).

83) C64/16-, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, 27. Februar 2018, ECLI:EU:C:2018:117, Para 35.

84) Ibid., Rn 36.

85) „*Guðmundur Andri Ástráðsson gegen Island*“, 26374/18, Urteil vom 1.12.2020.

86) Dieser Punkt wurde auch von Francesco Palermo stark – und zu Recht – kritisiert.

87) Wie Roberto Bin feststellt („Autonomia speciale e integrazione, 2022, Fn 82) „sind die Übergangsregeln die einzigen, die für immer in Kraft bleiben“. Infolgedessen, so Roberto Bin weiter, ist das Verfassungsgericht ständig mit einer schwierigen Frage konfrontiert, die es zu lösen gilt, da es oft sehr unsicher ist, was für die regionale Autonomie „am günstigsten“ ist. Ebd., S 407.

Die in den letzten Jahren häufig vertretene Meinung, dass die Autonomie der Provinzen Bozen und Trient durch den Gesetzgeber und den Verfassungsgerichtshof in verschiedenen Bereichen eingeschränkt worden sei, hat zwar einiges für sich, aber die Beurteilung, ob diese „Einschränkungen“ tatsächlich die Substanz der durch den Pariser Vertrag von 1946 garantierten Autonomie, ausgelegt als „*lebendiges Instrument*“ und unter Berücksichtigung der Staatenpraxis, die sich vor allem auf die Streitbeilegungserklärung von 1992 und den anschließenden Notenaustausch zwischen Österreich und Italien bezieht, ist noch ausständig.

Es spricht natürlich nichts dagegen, die Autonomie Südtirols (und anderer Regionen) weiterzuentwickeln, auch ohne den Nachweis einer Einschränkung oder einer internationalen Verpflichtung dazu. Es besteht kein Zweifel, dass die Rolle der Regionen im italienischen Verfassungssystem, sowohl die der Regionen mit Normalstatut als auch die der Regionen mit Sonderstatut, in vielerlei Hinsicht noch unklar ist und einer Präzisierung bedarf, um Konflikte zwischen der zentralen und der regionalen Ebene zu begrenzen und eine effizientere und bürgernähere Organisationsstruktur der *res publica* zu schaffen.<sup>88)</sup> Hierfür scheint der vorgelegte Text jedoch wenig geeignet zu sein. Er lässt nicht nur viele Aspekte außer Acht, die international als wesentlich oder besonders wertvoll für ein System der Autonomie angesehen werden, wie zB die Weiterentwicklung der Finanzautonomie, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Nachbarregionen oder den Schul- und den Hochschulbereich zur Verwirklichung neuer Bildungsmodelle nach europäischem Vorbild (auch in Hinblick auf die Herausforderungen der Zuwanderung), sondern führt auch Regelungen ein, die teilweise irrelevant bzw. problematisch sind (vgl. die Reformvorschläge zu Artikel 4 und 103). Einzelne Vorschläge erscheinen hingegen als geradezu gefährlich und enthalten Regelungen, die in einem Rechtsstaat nicht hinnehmbar sind, wie zB jene, die darauf abzielen, die Kontrolle der Gesetzgebung – auch in grundrechtssensiblen Bereichen – durch das Verfassungsgericht auszuschließen oder stark einzuschränken.

Insbesondere wenn das Autonomierecht in Konflikt zu Grundrechten steht, wäre zu prüfen, in wie weit Auto-

nomiebeschränkungen unter diesem Gesichtspunkt zulässig sein können bzw. wem sonst die Prüfung der damit zusammenhängenden Fragen zugewiesen werden soll, wenn dafür nicht der Verfassungsgerichtshof in Rom zuständig sein soll.

Es besteht kein Zweifel daran, dass diese Angelegenheit von sehr starken politischen Elementen geprägt ist, und es ist auch offensichtlich, dass Befürworter und Gegner einer stärkeren Regionalisierung in dieser Angelegenheit deutlich gegensätzliche Positionen einnehmen werden. In diesem konkreten Zusammenhang wäre es jedoch falsch, den vorgeschlagenen Text in erster Linie unter politischen Gesichtspunkten zu beurteilen. Vielmehr weist der Text auf technisch-formaler Ebene erhebliche Problembereiche auf, so dass er nicht geeignet erscheint, das proklamierte Ziel einer Autonomieerweiterung zugunsten des Minderheitenschutzes zu erreichen. An dieser Stelle erscheint es ratsam, zum Ausgangspunkt zurückzukehren, auf demokratische Weise die vorrangig zu erreichenden Ziele zu klären und dann einen Gesetzentwurf zu erarbeiten, der geeignet ist, diese Ziele auch auf technischer Ebene zu verwirklichen.<sup>89)</sup>

88) Vgl. R. Bin, *La crisi delle regioni: Che fare?*, in: F. Balaguer Callejón et al. (Hrsg.), *Scritti in Onore di Antonio d'Atena*, Giuffrè: Mailand 2015, S. 163–176.

89) Tatsächlich ist die beschriebene Vorgangsweise letztlich auch auf politischer Ebene auf massive Kritik gestoßen, und zwar durch den Koalitionspartner der SVP auf Landesebene. Kritisiert wurde die Vorlage eines Reformvorschlags „im Alleingang“, der lokal nicht abgeprochen sei und über den vereinbarten Reformgrundkonsens der Vergangenheit weit hinausgehe. Nun werden Gegenforderungen gestellt. Vgl. „Autonomie: Fratelli wollen alles neu aufrollen“, in: „Dolomiten“ v. 10.9.2024, S. 11. Auch auf deutschsprachiger Seite wurde Kritik an der fehlenden Einbeziehung des Landtages sowie der Bevölkerung im Allgemeinen kritisiert. Insbesondere gab es einen „Autonomiekonvent“ zwischen 2015 und 2017, in dessen Rahmen umfassende Reformvorschläge unter Einbeziehung breiter Bevölkerungsteile ausgearbeitet worden sind. Die Ergebnisse dieser Arbeiten sind aber unberücksichtigt geblieben. Vgl. G. Mair, *Die Autonomie sind wir*, in: ff 37/2024, S. 9.

Nach Beendigung der Arbeiten an diesem Artikel wurde bekannt, dass die Regierung in Rom mit den autonomen Regionen und Provinzen gesondert verhandeln wolle. In Bozen wurde verlautbart, dass die Südtiroler Landesregierung am Text vom Oktober 2023 festhalten wolle, aber mit einer Umsetzung über mehrere Jahre rechne. Ein abschließendes Urteil über den Erfolg oder Misserfolg dieses – wie gezeigt – rechtlich problematischen und praktisch kaum realisierbaren Vorhabens wird damit erst in Jahren – wohl unter völlig anderen politischen Konstellationen – möglich sein.