

Schriften zum Völkerrecht

---

Band 244

# Südtirols Minderheitenschutzsystem

Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen  
aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht

Von

Matthias Haller



Duncker & Humblot · Berlin

MATTHIAS HALLER

# Südtirols Minderheitenschutzsystem

Schriften zum Völkerrecht

Band 244

# Südtirols Minderheitenschutzsystem

Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen  
aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht

Von

Matthias Haller



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Innsbruck  
hat diese Arbeit im Jahre 2020 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten  
© 2021 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: 3w+p GmbH, Rimpau  
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach  
Printed in Germany

ISSN 0582-0251  
ISBN 978-3-428-18229-9 (Print)  
ISBN 978-3-428-58229-7 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## **Vorwort**

Die vorliegende Arbeit ist eine überarbeitete und gekürzte Fassung meiner an der Universität Innsbruck verfassten Dissertation, die mit dem Franz-Gschnitzer-Preis 2020 und mit dem Preis für Föderalismus- und Regionalforschung 2020 ausgezeichnet wurde.

Für das Gelingen der Arbeit bin ich zahlreichen Personen zu Dank verpflichtet, von denen ich hier nur einige namentlich erwähnen kann. Mein Dank gilt zunächst Herrn Univ.-Prof. Dr. Walter Obwexer, der mir als Erstbetreuer und Erstgutachter stets mit gutem Rat zur Seite stand, mit seinen wertvollen Impulsen und Anregungen wesentlich zum Erfolg meiner Arbeit beigetragen und zudem auch meine Denk- und Arbeitsweise mitgeprägt hat. Dasselbe gilt auch für meine Zweitbetreuerin, Frau Univ.-Prof. Dr. Esther Happacher, LL.M., die meinen wissenschaftlichen Werdegang schon seit meiner erstmaligen Tätigkeit als studentischer Mitarbeiter begleitet und mir das wissenschaftliche Arbeiten von Grund auf beigebracht hat. Ihr bin ich daher zu ebenso großem Dank verpflichtet.

Bedanken möchte ich mich darüber hinaus auch bei Frau Prof. Dr. Elena D'Orlando, die das Zweitgutachten äußerst rasch erstattet hat, und bei Frau Univ.-Prof. Dr. Anna Gamper, die bei meinem Rigorosum als Vorsitzende des Prüfungssenats fungiert hat.

Meinen Kolleginnen und Kollegen an der Innsbrucker Rechtswissenschaftlichen Fakultät danke ich für den motivierenden Austausch in unzähligen Gesprächen, aus denen auch viele neue Ideen entstanden sind.

Ein großer Dank geht an die Dr.-Silvius-Magnago-Stiftung und deren ehemalige Präsidentin Rosa Franzelin-Werth für die Finanzierung einer einjährigen Projektstelle, ohne die diese Arbeit gar nicht entstanden wäre. Die Stiftung – und ihre derzeitige Präsidentin Dr. Martha Stocker – war auch so freundlich, eine Pressekonferenz und ein Seminar zu organisieren, in denen die wichtigsten Ergebnisse der Dissertation im Beisein von Herrn Landeshauptmann Mag. Arno Kompatscher und Herrn Botschafter Dr. Helmut Tichy vorgestellt wurden.

Auch dem Vizerektorat für Forschung der Universität Innsbruck möchte ich für die Zuerkennung eines Forschungsstipendiums bedanken, das es mir ermöglicht hat, mich mehrere Monate voll der Dissertation zu widmen.

Dem Verlag Duncker & Humblot danke ich für die Aufnahme der Arbeit in die Reihe „Schriften zum Völkerrecht“ und für die angenehme Zusammenarbeit bei der Drucklegung. Für großzügige Zuschüsse zu den Druckkosten dieses Buchs bedanke

ich mich bei der Helmuth-M.-Merlin-Stiftung und dem österreichischen Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten.

Rechtsquellen, Rechtsprechung und Literatur befinden sich auf dem Stand von Ende September 2020.

Florenz, im Oktober 2020

*Matthias Haller*

# **Inhaltsübersicht**

<i>Erster Teil</i>	
<b>Einleitung</b>	27
A. Eckdaten .....	27
B. Untersuchungsgegenstand .....	32
I. Völkerrecht .....	32
II. Innerstaatliches (Verfassungs-)Recht .....	36
C. Terminologie .....	40
D. Gang der Untersuchung .....	43
I. Grundüberlegungen zum Aufbau .....	43
II. Gliederung .....	44
 <i>Zweiter Teil</i>	
<b>Grundlagen und Entwicklungen des Minderheitenschutzsystems bis 1992</b>	47
A. Völkerrecht .....	47
I. Pariser Vertrag .....	49
II. Vertragsdurchführung .....	86
III. Streit um Vertragserfüllung: Eskalationsphase .....	106
IV. Streit um Vertragserfüllung: Verhandlungsphase .....	124
V. Paket und Operationskalender .....	136
VI. Völkerrechtliche Verankerung der Paket-Autonomie .....	154
B. Innerstaatliches (Verfassungs-)Recht .....	206
I. Allgemein-verfassungsrechtliche Grundlagen .....	207
II. System des Sonderstatuts .....	227
 <i>Dritter Teil</i>	
<b>Entwicklungen des Minderheitenschutzsystems seit 1992</b>	277
A. Innerstaatliches (Verfassungs-)Recht .....	277
I. Exkurs: Relevante Grundzüge der Verfassungsreform von 2001 .....	278
II. Erweiterungen des Schutzniveaus von 1992 .....	344
III. Änderungen des Schutzniveaus von 1992 .....	370
IV. Einschränkungen des Schutzniveaus von 1992 .....	378

B. Völkerrecht .....	401
I. Politische Vertretung der zwei Minderheiten Südtirols .....	402
II. Beziehungen zwischen Österreich und Italien .....	451
III. Völkerrechtliche Relevanz von völkerrechtlich nicht nachvollzogenen Erweiterungen des Schutzniveaus von 1992 .....	468
IV. Völkerrechtliche Beurteilung von Einschränkungen des Schutzniveaus von 1992.	472

*Vierter Teil*

**Wiederherstellung des völkerrechtlich verankerten Schutzniveaus von 1992**

477

A. Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben .....	478
I. Schutzfunktion Österreichs .....	479
II. Völkerrechtliche Überwachungs- und Rechtsdurchsetzungsinstrumente .....	481
III. Pariser Vertrag und spätere Praxis als (indirekter) Prüfungsmaßstab für die Verfassungsmäßigkeit von (Staats-)Gesetzen .....	483
IV. Exkurs: Völkerrechtliche Verankerung von innerstaatlichen Erweiterungen des Schutzniveaus von 1992 als politisches Ziel .....	485
V. Weg zur Wiederherstellung eingeschränkter (Kompetenz-)Bereiche .....	486
B. Erforderliche innerstaatlich-(verfassungs-)rechtliche Änderungen zur Erfüllung der völkerrechtlichen Vorgaben .....	492
I. Seit Juni 2015 (teilweise) wiederhergestellte Landeskompetenzen .....	493
II. Mittel zur Wiederherstellung des Schutzniveaus von 1992 in eingeschränkten Bereichen: Grundüberlegungen .....	499
III. Vorschläge zur Wiederherstellung des Schutzniveaus von 1992 .....	515

*Fünfter Teil*

**Schlussbetrachtungen**

537

A. Ergebnisse .....	537
I. Grundlagen und Entwicklungen des Minderheitenschutzsystems bis 1992 .....	537
II. Entwicklungen des Minderheitenschutzsystems seit 1992 .....	545
III. Wiederherstellung des Schutzniveaus von 1992 im Zusammenspiel von Völker- und Verfassungsrecht .....	561
B. Kritikpunkte, Beschränkungen und offene Fragen .....	570
C. Fazit und Ausblick .....	571

<b>Literaturverzeichnis</b> .....	574
-----------------------------------	-----

<b>Stichwortverzeichnis</b> .....	625
-----------------------------------	-----

# Inhaltsverzeichnis

<i>Erster Teil</i>	
<b>Einleitung</b>	27
A. Eckdaten .....	27
B. Untersuchungsgegenstand .....	32
I. Völkerrecht .....	32
II. Innerstaatliches (Verfassungs-)Recht .....	36
C. Terminologie .....	40
D. Gang der Untersuchung .....	43
I. Grundüberlegungen zum Aufbau .....	43
II. Gliederung .....	44
 <i>Zweiter Teil</i>	
<b>Grundlagen und Entwicklungen des Minderheitenschutzsystems bis 1992</b>	47
A. Völkerrecht .....	47
I. Pariser Vertrag .....	49
1. Rechtsnatur .....	50
a) Bilaterale Ebene .....	51
aa) Ein Vertrag, der kein Vertrag ist? .....	51
bb) Argumente für die Vertragsnatur .....	53
cc) Genehmigung und Ratifikation .....	55
(1) Italien .....	55
(2) Österreich .....	56
dd) Vertrag in vereinfachter Form .....	58
b) Multilaterale Ebene .....	60
2. Inhalt .....	62
a) Pkt. 1: Minderheitenschutz .....	63
aa) Abs. 1: Vollständige Gleichberechtigung .....	64
(1) Persönlicher und räumlicher Geltungsbereich .....	64

(2) Normgehalt .....	65
bb) Abs. 2: Besondere Schutzmaßnahmen .....	66
(1) Lit. a: Muttersprachlicher Schulunterricht .....	67
(2) Lit. b: Gleichstellung der Sprachen .....	68
(3) Lit. d: Gleichberechtigung im öffentlichen Dienst .....	69
b) Pkt. 2: Territorialautonomie .....	70
aa) Persönlicher Geltungsbereich .....	70
bb) Räumlicher Geltungsbereich .....	72
(1) Erweiterung des Autonomiegebiets: „frame“ als Gebietsrahmen? .....	72
(2) Bewertung .....	74
(3) Zulässigkeit der Region Trentino-Südtirol .....	75
cc) Umfang der Autonomie .....	76
dd) Mitwirkungsrecht der deutschsprachigen Minderheit .....	77
(1) Reichweite .....	77
(2) Vertretungsbefugnis .....	79
(3) Rolle Österreichs .....	81
c) Pkt. 3: Bilaterale Rechtsbeziehungen .....	82
aa) Lit. a: Optantenfrage .....	83
bb) Lit. b-d: Bilaterale Vereinbarungen .....	85
II. Vertragsdurchführung .....	86
1. Verfassunggebende Versammlung .....	87
a) Zusammensetzung .....	87
b) Region Trentino-Alto Adige .....	88
c) Autonomiestatut .....	89
d) Anhörung der Südtiroler Vertreter .....	91
aa) Ausgangslage .....	91
bb) Wesentliche Forderungen .....	91
cc) Gegenforderung: <i>Perassi-Brief</i> .....	92
dd) <i>Perassi-Brief</i> : Rechtswirksame Zustimmung? .....	93
(1) Gebietsrahmen .....	93
(2) Inhalt der Autonomie .....	94
(3) Fazit: Keine rechtswirksame Zustimmung .....	94
2. Erstes Autonomiestatut .....	95
a) Allgemeines .....	95
b) Minderheitenschutz im engeren Sinn .....	96
c) Autonome Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen .....	97
aa) Allgemeines .....	97
bb) Kompetenzen der Region .....	98
cc) Kompetenzen der Provinzen .....	99
dd) Delegierung .....	100

d) Finanzautonomie .....	100
3. Bewertung .....	101
a) Dominanz der Region .....	102
aa) Kompetenzverteilung .....	102
bb) Weitere Vorrechte der Region .....	103
b) Mehrheitsverhältnisse in der Region .....	104
c) Weitere Kritikpunkte .....	104
d) Fazit: Nichterfüllung des Pariser Vertrags .....	105
III. Streit um Vertragserfüllung: Eskalationsphase .....	106
1. Umsetzung und Anwendung des Ersten Autonomiestatuts .....	106
a) Durchführungsbestimmungen .....	106
b) Verwaltungskompetenzen .....	107
c) Weitere Probleme .....	108
d) Fazit: Unzureichende Vertragsdurchführung .....	109
2. 1948–1960: Chronologie der Eskalation .....	109
a) Positionen Österreichs und Italiens .....	109
b) „Los von Trient“ .....	110
c) Erste bilaterale Gespräche .....	111
d) Internationalisierung der Südtirolfrage .....	112
aa) Erste Vorstöße .....	112
bb) Ankündigung der Befassung der VN-Generalversammlung .....	113
cc) Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs .....	113
dd) Österreichs Antrag an die VN-Generalversammlung .....	114
3. Südtirolfrage vor den Vereinten Nationen .....	115
a) Zuständigkeit .....	116
aa) Art. 10 und 14 SVN .....	116
bb) Bewertung .....	117
b) Erste Resolution der VN-Generalversammlung .....	118
aa) Präambel .....	119
bb) Normativer Inhalt .....	119
cc) Bewertung .....	120
c) Bilaterale Verhandlungen und Feuernacht .....	121
d) Zweite Resolution der VN-Generalversammlung .....	123
IV. Streit um Vertragserfüllung: Verhandlungsphase .....	124
1. Neunzehner-Kommission .....	124
a) Ergebnisse .....	125
aa) Maßnahmen zugunsten der sprachlichen Minderheiten .....	126
bb) Neugestaltung der Autonomieordnung .....	126
cc) Schutz der Rechte der Sprachgruppen und Rechtsschutz .....	127
dd) Erklärungen zur Abstimmung .....	127

b) Verhältnis zum bilateralen Streit .....	128
2. Suche nach Kompromisslösung .....	129
a) Verhandlungsgrundlage: Ergebnisse der Neunzehner-Kommission .....	129
b) Verhandlungen zwischen Wien, Bozen und Rom .....	130
aa) <i>Kreisky-Saragat</i> -Vorschlag. Ablehnung .....	130
bb) Abwägung zwischen Inhalt und Verankerung des Pakets .....	132
cc) Einigung auf Paketinhalt zwischen Bozen und Rom .....	132
dd) Einigung auf politische Verankerung zwischen Wien und Rom .....	134
ee) Zustimmung der <i>SVP-Landesversammlung</i> .....	135
V. Paket und Operationskalender .....	136
1. Inhalt .....	137
a) Paket .....	137
aa) Verfassungsebene .....	138
bb) Ebene der Durchführungsbestimmungen .....	138
cc) Gesetzesebene .....	139
dd) Weitere Maßnahmen .....	139
b) Operationskalender .....	139
2. Umsetzung .....	140
a) Parlamentarische Zustimmungen .....	141
aa) Italien .....	141
bb) Österreich .....	142
b) Zweites Autonomiestatut .....	143
c) Einfachgesetzliche Maßnahmen .....	144
d) Durchführungsbestimmungen .....	145
e) Streitbeilegung .....	147
aa) Vorbereitung .....	147
bb) Italienische Note .....	148
cc) Prüfung und Zustimmung .....	149
dd) Österreichische Schlusserklärung .....	150
3. IGH-Vertrag .....	152
a) Operationskalender .....	152
b) Inhalt .....	153
VI. Völkerrechtliche Verankerung der Paket-Autonomie .....	154
1. Rechtsnatur der Paket-Autonomie .....	155
a) Kein formelles Rechtsgeschäft .....	155
b) Spätere Praxis .....	156
aa) Grundsätzliches .....	156
bb) Vertragsauslegende Praxis .....	157
(1) Subjektiver Aspekt: Konsens und Konsistenz .....	159
(2) Objektiver Aspekt: Vertragswirklichkeit .....	161

cc) Vertragsgestaltende Praxis .....	162
dd) Spätere Übereinkunft .....	166
ee) Exkurs: Evolutive Auslegung .....	168
ff) Paket als vertragsauslegende spätere Praxis .....	170
(1) Grundsätzliche Eignung: Vertragsbezüglichkeit .....	170
(2) Entwicklung als Indiz für konsensuale Praxis .....	171
(3) Paket als Indiz und Inhalt konsensualer Auslegungspraxis .....	172
(4) Konsensverstärkend: Paketumsetzung .....	173
(5) Zusammenfassung .....	177
gg) Schutz der Südtiroler Ladiner als vertragsgestaltende spätere Praxis	178
hh) Notenwechsel von 1992 und Streitbeilegung als spätere Übereinkunft	180
(1) Italienische Note vom 22. April 1992 .....	181
(2) Österreichische Verbalnote vom 22. April 1992 .....	184
(3) Österreichische Note vom 11. Juni 1992 .....	184
(4) Italienische Verbalnote vom 11. Juni 1992 und Notifizierungen ..	187
(5) Bewertung .....	187
c) Estoppel .....	191
aa) Estoppel-Prinzip im Völkerrecht .....	191
bb) Paket und Paket-Autonomie als Estoppel .....	193
(1) Verhaltensänderung Österreichs im Vertrauen auf Paketdurchführung .....	194
(2) Schaden Österreichs bei Rücknahme der Paket-Autonomie .....	196
d) Rechtsnatur des Operationskalenders .....	198
e) Zusammenschau: Zweifache Verankerung der Paket-Autonomie .....	199
2. Rechtsfolgen der völkerrechtlichen Verankerung der Paket-Autonomie .....	201
a) Konkretisierung des räumlichen und persönlichen Geltungsbereichs und Festlegung des Konsensprinzips .....	201
b) Völkerrechtliche Verankerung des Schutzniveaus von 1992 .....	201
c) Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs .....	203
d) Schutzfunktion Österreichs zugunsten der Südtiroler Ladiner .....	205
B. Innerstaatliches (Verfassungs-)Recht .....	206
I. Allgemein-verfassungsrechtliche Grundlagen .....	207
1. Stellung des Pariser Vertrags im Verfassungsgefüge vor 2001 .....	208
a) Stellung des Völker(-vertrags-)rechts im Allgemeinen .....	208
b) Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs zum Pariser Vertrag .....	209
2. Relevante Verfassungsprinzipien .....	212
a) Minderheitenschutz .....	213
b) Einheit und Autonomie. Loyale Zusammenarbeit .....	216
c) Sonderautonomie und Verhandlungsprinzip .....	222

II. System des Sonderstatuts .....	227
1. (Zweites) Autonomiestatut .....	227
a) Grundsätzliches .....	228
b) Minderheitenschutz im engeren Sinn .....	229
aa) Muttersprachliche Schule .....	230
bb) Sprachenrechte .....	230
cc) Proporzregelungen .....	232
dd) Rechtsschutzgarantien .....	234
ee) Minderheitenschutzrelevante Landeskomp. ....	238
c) Gesetzgebungs- und Verwaltungsauteonomie .....	239
aa) Gesetzgebungskompetenzen .....	239
(1) Kompetenztypen und Schranken .....	240
(2) Kompetenzverteilung nach Materien .....	242
bb) Verwaltungskompetenzen .....	246
cc) Exkurs: Eingriffsmöglichkeiten des Staates .....	248
(1) Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis .....	248
(2) Ersatzgewalt .....	249
d) Finanzauteonomie .....	251
aa) Vereinfachtes Änderungsverfahren .....	251
bb) Rang der statutarischen Finanzregelung .....	252
cc) Grundzüge der Finanzregelung .....	253
2. Durchführungsbestimmungen .....	255
a) Rechtsgrundlage und Verfahren .....	255
b) Funktion und Rang .....	259
c) Ausgewählte Durchführungsbestimmungen .....	263
aa) DPR Nr. 526/1987 .....	263
(1) Ausdehnung der Verwaltungskompetenzen .....	263
(2) Autonomer Vollzug von Unionsrecht .....	264
bb) GvD Nr. 266/1992 .....	266
(1) Art. 1: Grundsätze .....	267
(2) Art. 2: Beziehungen zwischen Gesetzgebung von Staat und Land .....	268
(3) Art. 3: Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis des Staates .....	271
(4) Art. 4: Verwaltungskompetenzen .....	272
(5) Gesamtbewertung .....	273
cc) Weitere wichtige Durchführungsbestimmungen .....	275

*Dritter Teil***Entwicklungen des Minderheitenschutzsystems seit 1992** 277

A. Innerstaatliches (Verfassungs-)Recht .....	277
I. Exkurs: Relevante Grundzüge der Verfassungsreform von 2001 .....	278
1. Erhöhte Stellung des Völkervertragsrechts im Verfassungsgefüge .....	278
a) Beachtung des Völkervertragsrechts als Schranke der Gesetzgebung .....	278
b) Völkervertragsrecht – und insbesondere die EMRK – als (indirekter) Prüfungsmaßstab im Rahmen der Normenkontrolle .....	279
c) Dynamische Verweisung auf Normen der Völkerrechtsordnung .....	279
d) Konformitätsprinzip .....	280
e) Anderes Völkervertragsrecht als (indirekter) Prüfungsmaßstab .....	281
2. Neuordnung der Kompetenzverteilung .....	284
a) Gesetzgebungs Ebene .....	284
aa) Kompetenztypen .....	285
bb) Kompetenzverteilung nach Materien .....	287
cc) Schwächen der Kompetenzordnung .....	288
dd) Im Besonderen: Relevante Querschnittskompetenzen des Staates .....	290
(1) Schutz des Wettbewerbs .....	291
(2) Öffentliche Ordnung und Sicherheit .....	294
(3) Zivilrechtsordnung .....	295
(4) Festsetzung wesentlicher Leistungsstandards im Bereich bürgerlicher und sozialer Rechte .....	296
(5) Koordinierung der statistischen Information und informative Koordinierung der Daten der Staats-, Regional- und Lokalverwaltung .....	299
(6) Umweltschutz .....	302
(7) Koordinierung der öffentlichen Finanzen .....	305
ee) (Auf-)Lösung von Kompetenzkonflikten und Kompetenzkonkurrenzen .....	309
(1) Ermittlung der einschlägigen Materie(n): Teleologische Sichtweise .....	310
(2) Lösung von Kompetenzkonflikten durch ausschließliche Zuordnung einer Regelungsmaterie zur Kompetenz des Staates oder der Regionen .....	311
(3) Kompetenzverflechtung: Kriterium der Prävalenz .....	313
(4) Kompetenzkonkurrenz: Loyale Zusammenarbeit .....	316
(5) Bewertung: Zunehmende Dominanz des Kriteriums der Prävalenz .....	317
ff) Tatsächlicher Umfang der Residualkompetenz der Regionen .....	319
b) Vollziehungsebene .....	323
3. Schutz- und Günstigkeitsklausel .....	325
a) Anwendungsbereich .....	326
b) Vergleichsgegenstand .....	327

c) Wirkungsweise .....	330
d) Rechtsfolgen .....	330
aa) Anwendung der Schutzklausel .....	331
bb) Anwendung der Günstigkeitsklausel .....	336
(1) Zuordnung neuer Kompetenzen: Kriterium des Zusammenhangs	336
(2) Grundsatz der Einheitlichkeit der Institute .....	338
(3) Übertragung der Verwaltungskompetenzen .....	342
II. Erweiterungen des Schutzniveaus von 1992 .....	344
1. Delegierungen .....	344
2. Reform des Autonomiestatuts von 2001 .....	347
a) Umkehrung des institutionellen Verhältnisses von Region und Land .....	348
b) Im Besonderen: Statutarische Autonomie des Landes .....	348
c) Neuregelung des ordentlichen Änderungsverfahrens .....	351
3. Positive Auswirkungen der Verfassungsreform von 2001 .....	354
a) Wegfall staatlicher Präventivkontrollen .....	354
aa) Kontrolle von Gesetzesvorlagen durch die Zentralregierung .....	354
bb) Kontrolle von Verwaltungsakten durch den Rechnungshof .....	355
b) Zuerkennung neuer (Gesetzgebungs-)Kompetenzen .....	356
aa) Neue Kompetenzbereiche .....	356
bb) Rechtsfolgen .....	358
c) Ausdehnung bestehender Gesetzgebungskompetenzen: Erweiterung oder sogar versteckte Einschränkung? .....	359
aa) Erweiterte Kompetenzbereiche .....	359
bb) Rechtsfolgen und Probleme .....	362
d) Wegfall der staatlichen Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis: Vorteil oder sogar versteckter Nachteil? .....	364
4. Weiterer Ausbau der Energiekompetenz .....	365
5. Ausgewählte Durchführungsbestimmungen .....	369
III. Änderungen des Schutzniveaus von 1992 .....	370
1. Finanzautonomie .....	371
a) Finanzvereinbarung von 2009 .....	371
b) Finanzvereinbarung von 2014 .....	372
2. Ladiner-Verfassungsgesetz 2017 .....	377
IV. Einschränkungen des Schutzniveaus von 1992 .....	378
1. Negative Auswirkungen der neuen Kompetenzordnung auf Südtirol .....	379
a) Kompetenzbeschränkung durch indirekte Einwirkung von Kompetenzen des Staates über die Schrankenregelung des Statuts .....	380
b) Kompetenzaushöhlung durch direkte Einwirkung von Kompetenzen des Staates .....	381

c) Kompetenzverlust durch ausschließliche Zuordnung von Regelungsmaterien zu Kompetenzen des Staates . . . . .	383
aa) Anwendung des Kriteriums der Prävalenz . . . . .	383
bb) Nichtbestehen einer Landeskompetenz . . . . .	384
2. Konkret eingeschränkte (Kompetenz-)Bereiche . . . . .	386
a) Allgemeine Einschränkungen . . . . .	386
b) Einschränkungen von Landeskompentenzen . . . . .	388
aa) Ämterordnung und Personal (Art. 8 Nr. 1 ASt.) . . . . .	389
bb) Raumordnung (Art. 8 Nr. 5 ASt.) . . . . .	390
cc) Landschaftsschutz (Art. 8 Nr. 6 ASt.) . . . . .	391
dd) Gemeinnutzungsrechte (Art. 8 Nr. 7 ASt.) . . . . .	392
ee) Handwerk (Art. 8 Nr. 9 ASt.) . . . . .	392
ff) Zivilschutz (Art. 8 Nr. 13 ASt.) . . . . .	393
gg) Bergbau (Art. 8 Nr. 14 ASt.) . . . . .	393
hh) Jagd (Art. 8 Nr. 15 ASt.) . . . . .	394
ii) Pflanzen- und Tierschutzparks (Art. 8 Nr. 16 ASt.) . . . . .	395
jj) Öffentliche Arbeiten (Art. 8 Nr. 17 ASt.) . . . . .	395
kk) Öffentliche Dienste (Art. 8 Nr. 19 ASt.) . . . . .	396
ll) Fremdenverkehr (Art. 8 Nr. 20 ASt.) . . . . .	397
mm) Öffentliche Fürsorge und Wohlfahrt (Art. 8 Nr. 25 ASt.) . . . . .	397
nn) Berufstüchtigung und Berufsausbildung (Art. 8 Nr. 29 ASt.) . . . . .	397
oo) Handel (Art. 9 Nr. 3 ASt.) . . . . .	398
pp) Lehrlingswesen und Arbeitsbücher (Art. 9 Nr. 4 ASt.) . . . . .	399
qq) Öffentliche Betriebe (Art. 9 Nr. 7 ASt.) . . . . .	399
rr) Gesundheitswesen (Art. 9 Nr. 10 ASt.) . . . . .	399
c) Nicht relevante Einschränkungen . . . . .	401
B. Völkerrecht . . . . .	401
I. Politische Vertretung der zwei Minderheiten Südtirols . . . . .	402
1. Politische Teilhaberechte von Minderheiten . . . . .	403
a) Allgemein-völkerrechtliche Vorgaben . . . . .	404
aa) Vereinte Nationen . . . . .	404
bb) KSZE/OSZE . . . . .	405
cc) Europarat . . . . .	407
dd) Europäische Union . . . . .	410
ee) Fazit: Diffus verankerte, ermessensabhängige Teilhaberechte . . . . .	411
b) Partikular-völkerrechtliche Vorgaben zu Südtirol . . . . .	411
aa) Pariser Vertrag . . . . .	412
bb) Paket . . . . .	412
cc) Notenwechsel von 1992: Konsensprinzip . . . . .	412
dd) Staatenpraxis nach 1992 . . . . .	413

ee) Fazit: Konkret verankerte Teilhaberechte und Konsensprinzip .....	414
2. Ausübung der politischen Teilhaberechte der Minderheiten .....	415
a) Allgemein-völkerrechtliche Vorgaben .....	415
aa) Vereinigungsfreiheit .....	416
bb) Demokratieprinzip .....	417
b) Partikular-völkerrechtliche Vorgaben zu Südtirol .....	421
aa) Vorgaben aus Pariser Vertrag und nachfolgenden Rechtsakten .....	422
bb) Staatenpraxis Österreichs und Italiens .....	422
(1) Vertretungspraxis bis 1992 .....	422
(2) Vertretungspraxis nach 1992 .....	423
(3) Fazit: Vertretungsmodell ohne klare Konturen in der Praxis .....	425
c) Politische Landschaft Südtirols .....	426
aa) Vertretungskörper .....	426
(1) Südtiroler Landtag .....	426
(2) Italienisches Parlament .....	428
(3) Europäisches Parlament .....	429
bb) Parteienlandschaft .....	430
(1) Vertretung der deutsch- und ladinischsprachigen Minderheiten ..	430
(2) Vertretung des italienischsprachigen Bevölkerungsteils .....	431
(3) Vertretung der Gesamtbevölkerung .....	432
(4) Vertretung der ladinischsprachigen Minderheit .....	434
cc) Fazit: Absolute, aber nicht erdrückende Mehrheit der SVP .....	435
d) Prüfung der Völkerrechtskonformität einer <i>SVP</i> -Alleinvertretung .....	435
aa) Bezugspunkt(e) für die Ermittlung der Repräsentativität der <i>SVP</i> ..	436
bb) Erforderlicher Rückhalt der Minderheitenangehörigen .....	436
cc) Handlungsbefugte Organe .....	438
dd) Fazit: <i>SVP</i> als völkerrechtskonforme Minderheitenvertreterin .....	439
e) Alternative Vertretungsmodelle .....	439
aa) Minderheitenvertreter im italienischen Parlament .....	440
bb) Minderheitenvertreter im Südtiroler Landtag .....	440
cc) Minderheitenparteien .....	445
dd) Weitere Möglichkeiten .....	448
f) Einbettung in die Staatenpraxis .....	450
II. Beziehungen zwischen Österreich und Italien .....	451
1. Allgemeine Entwicklungen .....	451
2. Staatenpraxis bei Erweiterungen bzw. Änderungen des Schutzsystems .....	455
a) Briefwechsel zur Reform des Autonomiestatuts von 2001 .....	455
b) Notenwechsel zur Finanzvereinbarung von 2009 .....	457
c) Briefwechsel zur Finanzvereinbarung von 2014 .....	458
aa) Inhalt des Briefs von Ministerpräsident <i>Renzi</i> .....	458

bb) Inhalt des Antwortbriefs von Bundeskanzler <i>Faymann</i> .....	459
cc) Bewertung: Völkerrechtliche Verankerung der Finanzvereinbarung ..	459
d) Briefwechsel zum Ladiner-Verfassungsgesetz 2017 .....	461
aa) Inhalt des Briefs von Ministerpräsident <i>Gentiloni</i> .....	462
bb) Inhalt des Antwortbriefs von Bundeskanzler <i>Kern</i> .....	463
cc) Bewertung: Änderung einiger Paketmaßnahmen .....	463
e) Rechtliches Gewicht der Noten- bzw. Briefwechsel nach 1992 .....	465
f) Fazit: Tendenz zu einer konsistenten Vorgehensweise .....	466
III. Völkerrechtliche Relevanz von völkerrechtlich nicht nachvollzogenen Erweiterungen des Schutzniveaus von 1992 .....	468
1. Delegierungen .....	468
2. Verfassungsgesetze von 2001 .....	468
3. Mitteilungspflicht Italiens und Überprüfungsrecht Österreichs .....	471
IV. Völkerrechtliche Beurteilung von Einschränkungen des Schutzniveaus von 1992	472
1. Keine Zustimmung Südtirols zu negativen Entwicklungen .....	473
2. Völkerrechtswidrigkeit von Einschränkungen des Schutzniveaus von 1992 ..	474

#### *Vierter Teil*

### **Wiederherstellung des völkerrechtlich verankerten Schutzniveaus von 1992**

A. Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben .....	478
I. Schutzfunktion Österreichs .....	479
II. Völkerrechtliche Überwachungs- und Rechtsdurchsetzungsinstrumente .....	481
1. Mittel aus der Schutzfunktion Österreichs .....	481
2. Mittel des allgemeinen Menschenrechts- und Minderheitenschutzes .....	482
III. Pariser Vertrag und spätere Praxis als (indirekter) Prüfungsmaßstab für die Verfassungsmäßigkeit von (Staats-)Gesetzen .....	483
IV. Exkurs: Völkerrechtliche Verankerung von innerstaatlichen Erweiterungen des Schutzniveaus von 1992 als politisches Ziel .....	485
V. Weg zur Wiederherstellung eingeschränkter (Kompetenz-)Bereiche .....	486
1. Überprüfung des Autonomiebesitzstands .....	487
2. Aufforderung zur Kompetenzwiederherstellung .....	487
3. Handlungsmöglichkeiten und Ausblick aus völkerrechtlicher Sicht .....	490
B. Erforderliche innerstaatlich-(verfassungs-)rechtliche Änderungen zur Erfüllung der völkerrechtlichen Vorgaben .....	492
I. Seit Juni 2015 (teilweise) wiederhergestellte Landeskompetenzen .....	493
1. Raumordnung (und Handel) .....	493
a) Detailhandel in Gewerbegebieten .....	493

b) Gebäudeabstände .....	494
2. Jagd .....	496
a) Jagdformen, Jagd in Naturparks und Jagdzeiten für Auslesejagd von jagdbarem Schalenwild .....	496
b) Jagdbare Arten .....	498
3. Vergaberecht .....	498
II. Mittel zur Wiederherstellung des Schutzniveaus von 1992 in eingeschränkten Bereichen: Grundüberlegungen .....	499
1. Völkerrechtliche Verankerung und Änderungen des Autonomiestatuts .....	500
2. Wahrung der Balance zwischen Stabilität und Flexibilität: Autonomiestatut und Durchführungsbestimmungen .....	501
a) Durchführungsbestimmungen .....	501
aa) Kompetenzbestätigende Durchführungsbestimmungen .....	502
bb) Kompetenzkonkretisierende Durchführungsbestimmungen .....	502
cc) Kompetenzabgrenzende Durchführungsbestimmungen .....	503
dd) Kompetenzwiederherstellende Durchführungsbestimmungen i.e.S. ....	506
ee) Bewertung .....	506
b) Autonomiestatut .....	510
aa) Verankerung von <i>implied powers</i> und Reaktion auf Kompetenzverluste .....	510
bb) Beispielhafte Kompetenzkonkretisierung .....	511
cc) Änderung des Schrankensystems .....	511
3. Weitere allgemeine Überlegungen .....	513
III. Vorschläge zur Wiederherstellung des Schutzniveaus von 1992 .....	515
1. Umgang mit allgemeinen Einschränkungen: Beendigung des zweigleisigen (Kompetenz-)Systems aus Autonomiestatut und Verfassung .....	515
2. Umgang mit Einschränkungen von Landeskompertenzen .....	519
a) Verflechtungen mit staatlichen (Querschnitts-)Kompetenzen als Ursache für Einschränkungen von Landeskompertenzen .....	520
aa) Schutz des Wettbewerbs .....	520
bb) Zivilrechtsordnung .....	521
cc) Festsetzung von Standards im Bereich bürgerlich-sozialer Rechte ..	522
dd) Umweltschutz .....	522
ee) Weitere (Querschnitts-)Kompetenzen .....	524
b) Möglichkeiten zur Wiederherstellung des Schutzniveaus von 1992 nach Ursache der Einschränkung .....	525
aa) Schutz des Wettbewerbs .....	525
bb) Zivilrechtsordnung .....	528
cc) Festsetzung von Standards im Bereich bürgerlich-sozialer Rechte ..	530
dd) Umweltschutz .....	532
ee) Weitere (Querschnitts-)Kompetenzen .....	534

*Fünfter Teil*

<b>Schlussbetrachtungen</b>	537
A. Ergebnisse . . . . .	537
I. Grundlagen und Entwicklungen des Minderheitenschutzsystems bis 1992 . . . . .	537
1. Stabile völkerrechtliche Verankerung im Pariser Vertrag . . . . .	537
2. Konkretisierung und Erweiterung des Pariser Vertrags im Paket . . . . .	539
3. Notenwechsel von 1992 als völkerrechtlicher Meilenstein . . . . .	541
4. Allgemein- und sonderverfassungsrechtliche Grundlagen . . . . .	543
II. Entwicklungen des Minderheitenschutzsystems seit 1992 . . . . .	545
1. Vertretung der Minderheiten als neue völkerrechtliche Rechtsfrage . . . . .	545
2. Innerstaatliches (Verfassungs-)Recht als neuer Ausgangspunkt für – positive wie negative – Entwicklungen . . . . .	549
a) Erweiterungen des Schutzniveaus von 1992 . . . . .	549
b) Änderungen des Schutzniveaus von 1992 . . . . .	553
c) Einschränkungen des Schutzniveaus von 1992 . . . . .	553
3. Ungebrochene Bedeutung des Völkerrechts . . . . .	557
a) Grundsätzliche Bekräftigung der völkerrechtlichen Verankerung . . . . .	557
b) Anpassung des Schutzniveaus von 1992 durch Nachvollzug von verfassungsrechtlichen Entwicklungen . . . . .	558
c) Völkerrechtliche Relevanz von nicht nachvollzogenen Erweiterungen . . . . .	560
III. Wiederherstellung des Schutzniveaus von 1992 im Zusammenspiel von Völker- und Verfassungsrecht . . . . .	561
1. Völkerrecht als Triebfeder für die Wiederherstellung . . . . .	561
2. Innerstaatliches (Verfassungs-)Recht als Mittel der Wiederherstellung . . . . .	563
a) Stabilität und Flexibilität: Statut und Durchführungsbestimmungen . . . . .	563
b) Durchführungsbestimmungen als erstrangiges Instrument . . . . .	563
c) Änderungen des Autonomiestatuts als notwendige Ergänzung . . . . .	565
d) Bedeutung von Kompetenztrennung und bilateraler Kooperation . . . . .	566
3. Konkrete Vorschläge für die Wiederherstellung . . . . .	566
a) Ende des zweigleisigen Systems. Einführung einer Auslegungsregel . . . . .	566
b) Erforderlicher Maßnahmenmix in Abhängigkeit von Eigenschaft der Landeskompetenz sowie Ausmaß und Ursache der Einschränkung . . . . .	567
B. Kritikpunkte, Beschränkungen und offene Fragen . . . . .	570
C. Fazit und Ausblick . . . . .	571
<b>Literaturverzeichnis</b> . . . . .	574
<b>Stichwortverzeichnis</b> . . . . .	625

## **Abkürzungsverzeichnis**

a.A.	anderer Ansicht
AB	Anfragebeantwortung
ABI.	Amtsblatt der Europäischen Union
ABIReg.	Amtsblatt der Region Trentino-Südtirol
Abs.	Absatz
Abs.-Nr.	Absatz-Nummer
a.F.	alte Fassung
AFDI	Annuaire Française de Droit International
AIC	Associazione Italiana dei Costituzionalisti
AJIL	American Journal of International Law
AKB	Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis
arg. ex	argumentum ex, Argument [ergibt sich] aus
Art.	Artikel
AS	Aggiornamenti sociali
AST.	Autonomiestatut i.d.g.F.
AST. 1948	Sonderstatut für die Region Trentino-Tiroler Etschland 1948 [Erstes Autonomiestatut]
AST. 1972	Sonderstatut für die Region Trentino-Südtirol 1972 [Zweites Autonomiestatut]
AVR	Archiv des Völkerrechts
BGBI.	Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BJIL	Berkeley Journal of International Law
BlgNR	Beilagen zu den Stenografischen Protokollen des Nationalrats
BLReg.	Beschluss der Südtiroler Landesregierung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BYIL	British Yearbook of International Law
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
ders.	derselbe
DFB	Durchführungsbestimmung
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe(n)
DPR	Dekret des Präsidenten der Republik
DSt.	Dekret des Statthalters
EE	Europa Ethnica
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJM	Europäisches Journal für Minderheitenfragen
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ErlRV	Erläuterungen zur Regierungsvorlage

et al.	et alii, und andere
EU	Europäische Union
EuConst	European Constitutional Law Review
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuR	Zeitschrift Europarecht
f., ff.	folgende, fortfolgende
Fn.	Fußnote
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
FUEV	Föderalistische Union Europäischer Volksgruppen
FV	Friedensvertrag der Alliierten mit Italien vom 10. Februar 1947
G	Gesetz
GA	Gesetzesanzeiger der Italienischen Republik
GAKI	Gesetzesanzeiger des Königreichs Italien
GA VfGH	1. Sonderserie des GA – Verfassungsgerichtshof
GD	Gesetzesdekret
GDSt.	GD des Statthalters
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
Giur. cost.	Giurisprudenza costituzionale
Giur. it.	Giurisprudenza italiana
GP	Gesetzgebungsperiode
GvD	gesetzesvertretendes Dekret
GvDpSt.	GvD des provisorischen Staatsoberhaupts
GvDSt.	GvD des Statthalters
GZ	Geschäftszahl
Hg.	Herausgeber
ICON	International Journal of Constitutional Law
IdF	Istituzioni del Federalismo
i. d. F.	in der Fassung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i. d. R.	in der Regel
i.e.S.	im engeren Sinn
IGH	Internationaler Gerichtshof
insb.	insbesondere
insg.	insgesamt
IPBPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinn
i.Z.m.	in Zusammenhang mit
JCMS	Journal of Common Market Studies
JRP	Journal für Rechtspolitik
Kap.	Kapitel
KD	Königliches Dekret
KGD	Königliches Gesetzesdekret
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

LG	Landesgesetz
LH	Landeshauptmann bzw. Landeshauptfrau
lit.	litera, Buchstabe
LJIL	Leiden Journal of International Law
LPICT	The Law and Practice of International Courts and Tribunals
Mio.	Million
MJECL	Maastricht Journal of European and Comparative Law
MPEPIL	Max Planck Encyclopedia of Public International Law
MRM	MenschenRechtsMagazin
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Nr.	Nummer
OBl.	Ordentliches Beiblatt
ÖGfE	Österreichische Gesellschaft für Europapolitik
ÖJIP	Österreichisches Jahrbuch für Internationale Politik
ÖJP	Österreichisches Jahrbuch für Politik
OpKal.	Operationskalender
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
ÖVP	Österreichische Volkspartei
ÖZA	Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik
PD	Partito Democratico
Pkt.	Punkt
Prot.	Protokoll
PV	Pariser Vertrag vom 5. September 1946
Quad. cost.	Quaderni costituzionali
RDI	Rivista di Diritto Internazionale
RDP	Rassegna di Diritto Pubblico
RE	Rechtliche Erwägungen
Res.	Resolution
RGDIP	Revue Générale De Droit International Public
RL	Richtlinie der Europäischen Union
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
Rsp.	Rechtsprechung
RSPI	Rivista di Studi Politici Internazionali
RV	Regierungsvorlage
Rz.	Randziffer
SBÜ	[Europäisches] Streitbeilegungsübereinkommen 1957
SDPS	Sozialdemokratische Partei Südtirols
SE	Sachliche Erwägungen
SEV	Sammlung der Europäischen Verträge bzw. Europaratsverträge
SFP	Soziale Fortschrittspartei Südtirols
sog.	sogenannt
StGBL.	Staatsgesetzbllatt für die Republik Österreich
StProt.	Stenografisches Protokoll
SVN	Satzung der Vereinten Nationen
SVP	Südtiroler Volkspartei
TePAS	Temi e Percorsi di Autonomia Speciale (Working Papers)
u. a.	unter anderem

UNRIAA	United Nations Reports of International Arbitral Awards
UNTS	United Nations Treaty Series
USA	United States of America
usw.	und so weiter
u. U.	unter Umständen
v. a.	vor allem
Verf.	Verfassung der Italienischen Republik
VerfG	Verfassungsgesetz
VerfVers.	Verfassunggebende Versammlung
VfGH	Italienischer Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VN	Vereinte Nationen
VN-GV	VN-Generalversammlung
VO	Verordnung der Europäischen Union
VwGH	Österreichischer Verwaltungsgerichtshof
VwSlg.	Sammlung der Erkenntnisse und Beschlüsse des VwGH
WTO	World Trade Organization
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
YBILC	Yearbook of the International Law Commission
YJIL	Yale Journal of International Law
Z	Ziffer
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z. B.	zum Beispiel
ZöR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZP	Zusatzprotokoll



## *Erster Teil*

### **Einleitung**

Das Land Südtirol verfügt heute in Italien über ein Minderheitenschutzsystem, das sowohl Minderheitenschutzmaßnahmen i.e.S. – z. B. in den Bereichen Bildung, Kultur und Sprache – als auch eine weitreichende Territorialautonomie in Gesetzgebung und Vollziehung umfasst. In dieser Arbeit sollen Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen dieses Schutzsystems, das die deutsch- und die ladinischsprachige Minderheit des Landes schützt, sowohl aus völker- als auch aus verfassungsrechtlicher Sicht analysiert werden.

Einleitend wird dafür – nach der Darstellung einiger Eckdaten (A.) – der Gegenstand der Untersuchung erörtert (B.). Es folgt eine Auseinandersetzung mit Terminologiefragen (C.), bevor der Aufbau der Arbeit und die dahinterstehenden Überlegungen gezeigt werden (D.).

### **A. Eckdaten**

Das Minderheitenschutzsystem Südtirols ist nicht nur im Verfassungsrecht, sondern v. a. auch im Völkerrecht verankert. Südtirol musste nach dem Ersten Weltkrieg – zusammen mit dem Trentino – von Österreich an Italien abgetreten werden. Nach bewegten Jahren, die 1939 u.a. zur sog. Option führten,<sup>1</sup> schlossen Österreich und Italien nach dem Zweiten Weltkrieg einen völkerrechtlichen Vertrag – den auch als *Gruber-Degasperi-Abkommen* bezeichneten Pariser Vertrag vom 5. September 1946 (Pariser Vertrag, PV).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Die deutsch- und ladinischsprachige Bevölkerung musste sich zwischen einer Auswanderung in das damalige Deutsche Reich und einem Verbleib im italienischen Südtirol entscheiden: 86 Prozent votierten für das Deutsche Reich. Vgl. z.B. *Huter, Option und Umsiedlung*, in: ders. (Hg.), Südtirol. Eine Frage des europäischen Gewissens (1965) 340 (340 f.); *Miehsler, Südtirol als Völkerrechtsproblem* (1962) 144 ff. Siehe aber auch die Kritik an der – (auch) ideologisch bedingten – zeitgeschichtlichen Bewertung der Option (u.a. *Huters*) bei *Gehler, Vergangenheitspolitik und Demokratieentwicklung südlich des Brenners*. Überlegungen zur „alten“ und „neuen“ Zeitgeschichtsschreibung Südtirols, in: von Hartungen et al. (Hg.), *Demokratie und Erinnerung. Südtirol – Österreich – Italien. Festschrift für Leopold Steurer zum 60. Geburtstag* (2006) 107 (113 f.).

<sup>2</sup> Im englischen Original u.a. in *Autonome Provinz Bozen-Südtirol* (Hg.), Das neue Autonomiestatut<sup>14</sup> (2009) 12 f., [http://provinz.bz.it/news/de/publikationen.asp?publ\\_action=300&publ\\_image\\_id=166679](http://provinz.bz.it/news/de/publikationen.asp?publ_action=300&publ_image_id=166679) (30.9.2020).

Der Pariser Vertrag rang Italien Zugeständnisse zum Schutz der – nach Selbstbestimmung strebenden<sup>3</sup> – deutschsprachigen Minderheit Südtirols ab.<sup>4</sup> Italien verpflichtete sich u. a. zur Gleichberechtigung der deutschsprachigen mit den italienischsprachigen Bewohnern des Landes in einem Rahmen von Sonderregelungen zum Schutz der volklichen Eigenart sowie der kulturellen und wirtschaftlichen Entwicklung des deutschsprachigen Bevölkerungsteils, zur Zuerkennung von autonomer Gesetzgebungs- und Vollziehungsgewalt, zur Regelung der Optantenfrage und zum Abschluss bilateraler Verträge zur Anerkennung von Studentiteln sowie im Bereich des grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehrs.<sup>5</sup>

Der Pariser Vertrag ist bis heute die Grundlage des Minderheitenschutzsystems. In seiner Umsetzung setzte Italien – mit VerfG Nr. 5 vom 26. Februar 1948<sup>6</sup> – ein Sonderstatut in Kraft (im Folgenden: Erstes Autonomiestatut, ASt. 1948), das aber das Trentino miteinschloss und die meisten Kompetenzen bei der neu gegründeten Region ansiedelte. In dieser war aber die italienischsprachige Bevölkerung klar in der Mehrheit, was eine Ausübung der Autonomie zugunsten der schutzberechtigten Minderheit erschwerte und für Spannungen sorgte.<sup>7</sup>

Durch Kundgebungen und Anschläge erreichte die Südtirolfrage in der Folge internationale Aufmerksamkeit. Österreich, das den Pariser Vertrag als nur unzureichend erfüllt erachtete, brachte das Problem daher unter Außenminister *Bruno Kreisky* vor die Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN). Diese forderte Österreich und Italien 1960 und 1961 in zwei Resolutionen auf, die Streitigkeiten

Nichtamtliche Übersetzungen in die deutsche Sprache sind u. a. abgedruckt in *Autonome Provinz Bozen-Südtirol* (Hg.), Autonomiestatut 9 f.; *Silvius Magnago Akademie* (Hg.), 60 Jahre Pariser Vertrag. Grundlage für die Südtirol-Autonomie (2006) 3 f. Für eine Gegenüberstellung verschiedener Übersetzungsversuche *Weisgerber*, Vertragstexte als sprachliche Aufgabe. Formulierungs-, Auslegungs- und Übersetzungsprobleme des Südtirol-Abkommens von 1946 (1961) 85 ff. Die amtliche Übersetzung in die italienische Sprache (Anhang IV des Friedensvertrags Italiens mit den Siegermächten des Zweiten Weltkriegs) ist u. a. abgedruckt in *Autonome Provinz Bozen-Südtirol* (Hg.), Autonomiestatut 11.

<sup>3</sup> Vgl. etwa *Ermacora*, Geheimbericht der Südtiroler Delegation zur Pariser Konferenz 1946 (1987) 16 f. Zum Selbstbestimmungsrecht der Völker siehe die zahlreichen Literaturhinweise unten 4. Teil in Fn. 5.

<sup>4</sup> Vgl. zu den historischen Ausführungen in diesem Abs. z. B. *Steininger*, Südtirol im 20. Jahrhundert. Vom Leben und Überleben einer Minderheit<sup>3</sup> (2004) 15 ff.; *Schlößl*, Italiens Politik in Südtirol 1919–1945, in: *Huter* (Hg.), Südtirol. Eine Frage des europäischen Gewissens (1965) 293 (293 ff.); zu Hintergründen des Vertragsschlusses z. B. *Gehler* (Hg.), Verspielte Selbstbestimmung? Die Südtirolfrage 1945/46 in US-Geheimdienstberichten und österreichischen Akten. Eine Dokumentation (1996); *Steininger*, Autonomie oder Selbstbestimmung? Die Südtirolfrage 1945/46 und das Gruber-De Gasperi-Abkommen (2006).

<sup>5</sup> Siehe dazu ausführlich unten 2. Teil, A.I.2.

<sup>6</sup> „Sonderstatut für [die Region] Trentino-Tiroler Etschland“. GA Nr. 62 vom 13.3.1948. Wie in Art. 96 ASt. 1948 vorgesehen, folgte die amtliche deutsche Übersetzung mit ABIReg. Nr. 1 vom 25.2.1949, berichtet mit ABIReg. Nr. 15 vom 7.6.1949.

<sup>7</sup> Unten 2. Teil, A.II. und 2. Teil, A.III.

hinsichtlich der (Auslegung und) Durchführung des Pariser Vertrags im Verhandlungsweg beizulegen.<sup>8</sup>

Diese Verhandlungen fanden zunächst v. a. in der inneritalienischen Neunzehner-Kommission statt, die in dreijähriger Kleinarbeit konkrete Vorschläge erarbeitete.<sup>9</sup> Trotzdem dauerten die auf diesem Ergebnis aufbauenden Verhandlungen zwischen Wien, Rom und Bozen noch weitere fünf Jahre, bis 1969 ein Paket aus 137 „Maßnahmen für die Bevölkerungsgruppen Südtirols“ als Verhandlungsergebnis feststand. Die Umsetzung dieses Pakets nach Maßgabe des zeitgleich als Fahrplan akkordierten Operationskalenders sollte zu einer maßgeblichen Verbesserung des Minderheitenschutzesystems – und damit letztlich zur Beilegung des über die Vertragsdurchführung entbrannten Streits – führen. Dieser Vorgehensweise stimmten in der Folge die Landesversammlung der *Südtiroler Volkspartei (SVP)*, der Tiroler Landtag, das italienische Parlament und der österreichische Nationalrat zu.<sup>10</sup>

Die umsetzungsbedürftigen Paketmaßnahmen dienten nach österreichischer Auffassung der Durchführung des Pariser Vertrags, nach italienischer Auffassung handelte es sich dagegen um freiwillige Maßnahmen. Fest steht, dass weder das Paket noch der Operationskalender völkerrechtliche Verträge sind, da Italien einen Vertragsabschluss ablehnte. In der Lehre wurde aber überzeugend dargelegt, dass das Paket doch völkerrechtlich verankert ist.<sup>11</sup>

In Umsetzung der Paketmaßnahmen Nr. 1–97 wurde das Erste Autonomiestatut mit VerfG Nr. 1 vom 10. November 1971<sup>12</sup> abgeändert. Nach einer weiteren, nicht in Umsetzung des Pakets ergangenen Änderung mit VerfG Nr. 1 vom 23. Februar 1972<sup>13</sup> wurde das so erneuerte Statut – auf der Rechtsgrundlage des Art. 66 VerfG Nr. 1/1971 – mit Art. 1 DPR Nr. 670 vom 31. August 1972<sup>14</sup> in einen vereinheitlichten Text gegossen. Dieser als Anhang des DPR Nr. 670/1972 abgedruckte Text wird im Folgenden als Zweites Autonomiestatut bezeichnet (ASt. 1972, bei Bezugnahme auf die geltende Fassung auch nur: Autonomiestatut, ASt.).<sup>15</sup>

<sup>8</sup> Vgl. z. B. *Steininger*, Südtirol 395 ff.; *Ermacora*, Südtirol und das Vaterland Österreich (1984) 66 ff.; *Stadlmayer*, Die Südtirolpolitik Österreichs seit Abschluss des Pariser Abkommens, in: *Huter* (Hg.), Südtirol. Eine Frage des europäischen Gewissens (1965) 474 (474 ff.); von *Egen*, Die Südtirol-Frage vor den Vereinten Nationen (1997) 26 ff. Siehe dazu auch ausführlich unten 2. Teil, A.III.2. und 2. Teil, A.III.3.

<sup>9</sup> Siehe unten 2. Teil, A.IV.1.

<sup>10</sup> Siehe dazu ausführlich unten 2. Teil, A.IV.2. (und insb. 2. Teil, A.IV.2.b)ee)) sowie 2. Teil, A.V.

<sup>11</sup> V. a. *Zeller*, Das Problem der völkerrechtlichen Verankerung des Südtirol-Pakets und die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs (1989) (Besprechung von *Steinz* in AVR 1992, 271–273). Dazu unten 2. Teil, A.VI.

<sup>12</sup> GA Nr. 3 vom 5. 1. 1972.

<sup>13</sup> GA Nr. 63 vom 7. 3. 1972. Siehe dazu unten 2. Teil, A.V.2.b) (bei Fn. 627).

<sup>14</sup> GA Nr. 301 vom 20. 11. 1972.

<sup>15</sup> Siehe dazu insb. unten 2. Teil, B.II.1.