

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, Rimpf
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

Erster Teil

Einleitung	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

Zweiter Teil

Grundlagen und Entwicklungen des Minderheitenschutzsystems bis 1992

	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

Dritter Teil

Entwicklungen des Minderheitenschutzsystems seit 1992

	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

Literaturverzeichnis	574
-----------------------------	-----

Stichwortverzeichnis	625
-----------------------------	-----

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Einleitung	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

Zweiter Teil

Grundlagen und Entwicklungen des Minderheitenschutzsystems bis 1992

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- <i>Alto Adige</i>	88
c) Autonomiestatut	89
d) Anhörung der Südtiroler Vertreter	91
aa) Ausgangslage	91
bb) Wesentliche Forderungen	91
cc) Gegenforderung: <i>Perassi</i> -Brief	92
dd) <i>Perassi</i> -Brief: 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) Delegation	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 Autonomiestatus	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</i> -Landesversammlung	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 Landeskompetenzen	238
c) Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie	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) Finanzautonomie	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) Gesetzgebungsebene	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 informatische 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. Delegationen	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 Landeskompetenzen	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) Gemeinnutzrechte (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) Berufsertüchtigung 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) Partikulär-völkerrechtliche Vorgaben zu Südtirol	411
aa) Pariser Vertrag	412
bb) Paket	412
cc) Notenwechsel von 1992: Konsensprinzip	412
dd) Staatenpraxis nach 1992	413

e) 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) Partikulär-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 <i>SVP</i>	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 Erweite- rungen 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 477

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 Ver- fassungsmäßigkeit 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 jagd- barem 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 Landeskompetenzen	519
a) Verflechtungen mit staatlichen (Querschnitts-)Kompetenzen als Ursache für Einschränkungen von Landeskompetenzen	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

Schlussbetrachtungen	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
Literaturverzeichnis	574
Stichwortverzeichnis	625

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
AB	Anfragebeantwortung
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
ABlReg.	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
GDS.	GD des Statthalters
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
Giur. cost.	Giurisprudenza costituzionale
Giur. it.	Giurisprudenza italiana
GP	Gesetzgebungsperiode
GvD	gesetzesvertretendes Dekret
GvDpSt.	GvD des provisorischen Staatsoberhauptes
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.	Staatsgesetzblatt 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.	Verfassungsgebende 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,¹ 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).²

¹ 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.).

² Im englischen Original u. a. in *Autonome Provinz Bozen-Südtirol* (Hg.), *Das neue Autonomiestatut*¹⁴ (2009) 12 f., 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 strebenden³ – deutschsprachigen Minderheit Südtirols ab.⁴ 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 Studientiteln sowie im Bereich des grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehrs.⁵

Der Pariser Vertrag ist bis heute die Grundlage des Minderheitenschutzsystems. In seiner Umsetzung setzte Italien – mit VerfG Nr. 5 vom 26. Februar 1948⁶ – 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.⁷

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.

³ Vgl. etwa *Ermacor*, 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.

⁴ Vgl. zu den historischen Ausführungen in diesem Abs. z. B. *Steininger*, Südtirol im 20. Jahrhundert. Vom Leben und Überleben einer Minderheit³ (2004) 15 ff.; *Schloh*, 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).

⁵ Siehe dazu ausführlich unten 2. Teil, A.I.2.

⁶ „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.

⁷ Unten 2. Teil, A.II. und 2. Teil, A.III.

hinsichtlich der (Auslegung und) Durchführung des Pariser Vertrags im Verhandlungsweg beizulegen.⁸

Diese Verhandlungen fanden zunächst v. a. in der inneritalienischen Neunzehner-Kommission statt, die in dreijähriger Kleinarbeit konkrete Vorschläge erarbeitete.⁹ 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 Minderheitenschutzsystems – 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.¹⁰

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.¹¹

In Umsetzung der Paketmaßnahmen Nr. 1–97 wurde das Erste Autonomiestatut mit VerfG Nr. 1 vom 10. November 1971¹² abgeändert. Nach einer weiteren, nicht in Umsetzung des Pakets ergangenen Änderung mit VerfG Nr. 1 vom 23. Februar 1972¹³ wurde das so erneuerte Statut – auf der Rechtsgrundlage des Art. 66 VerfG Nr. 1/1971 – mit Art. 1 DPR Nr. 670 vom 31. August 1972¹⁴ 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.).¹⁵

⁸ 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.

⁹ Siehe unten 2. Teil, A.IV.1.

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

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

¹² GA Nr. 3 vom 5. 1. 1972.

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

¹⁴ GA Nr. 301 vom 20. 11. 1972.

¹⁵ Siehe dazu insb. unten 2. Teil, B.II.1.

Die Umsetzung der Paketmaßnahmen, die v. a. mit Durchführungsbestimmungen (DFB) zum Statut erfolgte, dauerte dann mehr als zwei Jahrzehnte. Erst mit der (im Operationskalender gar nicht vorgesehenen) diplomatischen Note vom 22. April 1992 teilte Italien Österreich die vollständige Umsetzung des Pakets mit – und fügte der Note nicht nur alle Maßnahmen zur Durchführung des Pakets bei, sondern auch Erklärungen des Ministerpräsidenten *Giulio Andreotti* vor dem italienischen Parlament, wonach die so erreichte Autonomie künftig nur im politischen Konsens mit den Vertretern der betroffenen Volksgruppen abgeändert werden könne. Daraufhin beschleunigte Österreich Italien eine ausreichende Umsetzung des Pakets und gab mit der Antwortnote vom 11. Juni 1992 vereinbarungsgemäß eine Erklärung über die Beilegung des Streits über die Durchführung des Pariser Vertrags ab (Streitbeilegungserklärung). Österreich nahm auch auf die Aussagen *Andreottis* Bezug und erklärte, es gehe davon aus, dass die Maßnahmen laut der Note vom 22. April 1992 nicht einseitig abgeändert werden. Italien nahm die Streitbeilegungserklärung noch am selben Tag mit Verbalnote wohlwollend zur Kenntnis, bevor die Streitbeilegung am 19. Juni 1992 u. a. an die VN notifiziert wurde.¹⁶

Diese Entwicklungen zeigen einen roten Faden, der sich vom Pariser Vertrag von 1946 bis zum Notenwechsel von 1992 zieht. Gerade auch dieser rote Faden sorgt nun dafür, dass das Minderheitenschutzsystem Südtirols, das v. a. aus dem (Zweiten) Autonomiestatut samt dazu ergangenen DFB besteht, (zumindest) auf dem am 11. Juni 1992 bestehenden Standard völkerrechtlich verankert ist (Schutzniveau von 1992).¹⁷

Diese völkerrechtliche Verankerung auf dem Niveau von 1992 bedeutete zwar eine klare Zäsur. Trotzdem war das Schutzsystem nach 1992 zahlreichen – positiven wie negativen – innerstaatlichen Entwicklungen ausgesetzt. Positiv war zuerst die Delegation zahlreicher Kompetenzen an das Land.¹⁸ Es folgte eine Reform des Statuts (VerfG Nr. 2 vom 31. Jänner 2001),¹⁹ mit der das institutionelle Gewicht der Region zugunsten der Länder verschoben, das Verfahren zur Änderung des Statuts reformiert und der Schutz der ladinischsprachigen Minderheit ausgebaut wurde.²⁰ Den Ausbau des Schutzes der Ladinier bezweckte auch eine weitere Reform des Statuts (VerfG Nr. 1 vom 4. Dezember 2017).²¹ Zudem wurde – mit Vereinbarungen von 2009 und 2014 – auch die Finanzautonomie auf eine neue Grundlage gestellt.²² 2017 wurde schließlich die Energiekompetenz des Landes weiter ausgebaut.²³

¹⁶ Siehe dazu ausführlich unten 2. Teil, A.V.2., 2. Teil, A.V.3. und 2. Teil, A.VI.

¹⁷ Siehe dazu ausführlich unten 2. Teil, A.VI.

¹⁸ Siehe dazu unten 3. Teil, A.II.1.

¹⁹ GA Nr. 26 vom 1. 2. 2001.

²⁰ Siehe dazu unten 3. Teil, A.II.2.

²¹ GA Nr. 291 vom 14. 12. 2017. Siehe dazu unten 3. Teil, A.III.2. und die dort angeführten Querverweise.

²² Siehe dazu unten 3. Teil, A.III.1.

²³ Siehe dazu unten 3. Teil, A.II.4.

Das Schutzsystem war seit 1992 aber auch Gegenstand *völkerrechtlicher* Entwicklungen. So wurde die Statutsreform von 2001 von einem Briefwechsel der Außenminister Österreichs und Italiens begleitet.²⁴ V. a. aber waren die Finanzvereinbarung von 2014 und die Änderung des Statuts von 2017 in den Jahren 2014/2015 bzw. 2017 Gegenstand von Briefwechseln der Regierungschefs.²⁵ Diesen Briefwechseln ist gemein, dass Österreich von Italien – unter Berufung auf die Note vom 22. April 1992 – über geplante, mit den Minderheitenvertretern abgesprochene Änderungen des Statuts informiert wird, die Österreich zur Kenntnis nimmt. In beiden Fällen wird auch die einvernehmliche bilaterale Vorgehensweise bei Änderungen der Autonomie bekräftigt. V. a. aber werden jeweils innerstaatliche Änderungen des Schutzniveaus von 1992 auch im *Völkerrecht* nachvollzogen und somit verankert.²⁶

Neben diesen positiven oder neutralen Entwicklungen sind aber auch *Einschränkungen* des Schutzniveaus von 1992 festzustellen, die – neben unionsrechtlichen Entwicklungen – fast immer eine (indirekte) Folge der Reform der italienischen Verfassung durch VerfG Nr. 3 vom 18. Oktober 2001²⁷ sind, mit der u. a. die Kompetenzverteilung zwischen Staat und Regionen mit Normalstatut neu geordnet wurde. Dabei wurden dem Staat auch mehrere nicht klar begrenzte Kompetenzen zugewiesen, die der Verfassungsgerichtshof (VfGH) dann als Querschnittskompetenzen verstand.²⁸ Dies führte zur Verengung der Kompetenzsphäre der Regionen.²⁹ Für die Sonderautonomien wurde zwar eine Schutz- und Günstigkeitsklausel verankert, nach der für diese vorläufig nur vorteilhafte Aspekte der Reform anwendbar sein sollten.³⁰ Die regelmäßige Überlappung von Kompetenzen aus dem Statut mit (Querschnitts-)Kompetenzen des Staates aus der Verfassung führte dann aber doch zu empfindlichen Einbußen: Das Niveau von 1992 wird heute heute in vielen Bereichen unterschritten.³¹ Dies geht v. a. auch aus einem umfassenden Rechtsgutachten hervor, das Ende April 2015 von den Innsbrucker Professoren *Walter Obwexer* und *Esther Happacher* erstattet wurde.³²

²⁴ Siehe dazu unten 3. Teil, B.II.2.a).

²⁵ Siehe dazu unten 3. Teil, B.II.2.c) (Briefwechsel 2014/2015) bzw. 3. Teil, B.II.2.d) (Briefwechsel 2017).

²⁶ Vgl. dazu v. a. unten 3. Teil, B.II.2.c)cc), 3. Teil, B.II.2.d)cc) sowie 3. Teil, B.II.2.e)f).

²⁷ GA Nr. 248 vom 24. 10. 2001. Dazu ausführlich unten 3. Teil, A.I.

²⁸ Siehe dazu unten 3. Teil, A.I.2.a) (und insb. 3. Teil, A.I.2.a)dd)).

²⁹ Dazu ausführlich unten 3. Teil, A.I.2.a).

³⁰ Art. 10 VerfG Nr. 3/2001. Dazu ausführlich unten 3. Teil, A.I.3.

³¹ Siehe dazu ausführlich unten 3. Teil, A.IV. und die dort angeführten Querverweise.

³² *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten. Entwicklungen und Veränderungen der Südtiroler Autonomie seit der Streitbeilegungserklärung 1992, erstattet im Auftrag der Südtiroler Landesregierung (2015), http://provinz.bz.it/politik-recht-aussenbeziehungen/autonomie/downloads/20170613_Rechtsgutachten_-_parere_legale.pdf (30. 9. 2020). Siehe dazu sogleich unten 1. Teil, B.II.

Das Gutachten war dann auch die Grundlage, auf der Österreichs Außenminister *Sebastian Kurz* 2015 und 2017 mit Schreiben an seine italienischen Amtskollegen, *Paolo Gentiloni* bzw. *Angelino Alfano*, die Aufnahme von Verhandlungen mit Südtirols Vertretern über die Wiederherstellung der ausgehöhlten Kompetenzen forderte.³³ Und tatsächlich erfolgte dann in einzelnen Materien eine Wiederherstellung mit DFB.³⁴ Für die meisten Bereiche ist die völkerrechtlich gebotene Wiederherstellung des Niveaus von 1992 aber noch ausständig.³⁵

B. Untersuchungsgegenstand

Nach der Darstellung von ersten Eckdaten soll nun der Untersuchungsgegenstand der Arbeit näher definiert werden, indem auf die wesentlichen völker- (I.) bzw. verfassungsrechtlichen (II.) Fragestellungen und Zielsetzungen eingegangen – und die Untersuchung entsprechend eingegrenzt – wird. Stets wird dabei auch der Stand der Forschung berücksichtigt.

I. Völkerrecht

Die vorstehend in ihren Grundzügen skizzierte (partikulär-)völkerrechtliche Verankerung des Minderheitenschutzsystems Südtirols soll im Rahmen dieser Arbeit *in ihrer Gesamtheit* – vom Pariser Vertrag bis in die Gegenwart – *umfassend dargestellt* werden. Eine detaillierte Gesamtdarstellung ist deshalb gerechtfertigt, ja sogar notwendig, weil die letzte umfassende monografische Arbeit in diesem Bereich, die von *Karl Zeller* verfasst wurde, aus dem Jahr 1989 stammt.³⁶ Somit wurde v. a. auch der bedeutende Notenwechsel von 1992 noch keiner *ausführlichen* Bewertung zugeführt.³⁷ Noch weniger beleuchtet wurden die Entwicklungen *nach*

³³ Siehe dazu unten 4. Teil, A.V.2.

³⁴ Siehe dazu unten 4. Teil, B.I.

³⁵ Siehe zu dieser „Wiederherstellungspflicht“ Italiens unten 3. Teil, B.IV.2. Vgl. die vielen eingeschränkten Bereiche (dazu unten 3. Teil, A.IV.2.) und die wenigen sanierenden DFB (dazu unten 4. Teil, B.I.).

³⁶ *Zeller*, Verankerung. Siehe zudem auch *ders.*, Die Eingriffsmöglichkeiten der Römischen Zentralorgane in die autonome Gesetzgebungs- und Vollzugsgewalt des Landes Südtirol unter besonderer Berücksichtigung der Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis, der Ersatzvornahme sowie der Annullierungsbefugnis. Völkerrechtliche, europarechtliche und verfassungsrechtliche Aspekte, Dissertation Innsbruck (1989); zuvor v. a. auch *Miehsler*, Südtirol; *Fenet*, La Question du Tyrol du Sud. Un problème de Droit international (1968).

³⁷ Sehr wohl bestehen aber einige hochwertige Arbeiten, die sich (auch) mit der Streitbeilegung befassen. Vgl. etwa *Zeller*, Die Beendigung des österreichisch-italienischen Streits vor den Vereinten Nationen. Ist die Südtirolfrage endgültig gelöst?, ÖJIP 1992, 48; *Gattini*, La chiusura della controversia italo-austriaca sull'Alto Adige, RDI 1992, 348; *Fenet*, La fin du litige italo-autrichien sur le Haut Adige-Tyrol du Sud, AFDI 1993, 357; *Hilpold*, Modernes

1992: So wurden jene innerstaatlichen Entwicklungen des Schutzsystems, die nicht völkerrechtlich nachvollzogen wurden (v. a.: Reform des Statuts 2001, Auswirkungen der Verfassungsreform 2001), bisher kaum auf ihre völkerrechtliche Relevanz geprüft.³⁸ Jene Änderungen, die völkerrechtlich nachvollzogen wurden (Finanzvereinbarung 2014, VerfG Nr. 1/2017), wurden dagegen bereits in Grundzügen analysiert.³⁹ Auch hier fehlt aber eine eingehende Analyse der dogmatischen Einordnung der Briefwechsel, ihrer Folgen auf das Schutzniveau von 1992 sowie der Qualität der damit erreichten Verankerung. Noch gar nicht untersucht wurde schließlich die Frage, wer heute völkerrechtlich dazu befugt ist, das im Pariser Vertrag verankerte und mit dem Notenwechsel von 1992 erheblich erweiterte Recht der Minderheiten, an der Gestaltung ihres Schutzsystems im Konsens mit der italienischen Regierung teilzuhaben, wahrzunehmen. Diese Vertretungsbefugnis wurde bisher von der *SVP*, die sich als Sammelpartei der Minderheiten versteht, ausgeübt. Angesichts geänderter politischer Rahmenbedingungen soll nun erstmals geprüft werden, ob diese Alleinvertretung noch zulässig ist. Als Denkanstoß werden zudem alternative Vertretungsmodelle angedacht, die bei einem weiteren Rückgang des Rückhalts der *SVP* relevant werden könnten.

Vor diesem Hintergrund werden folgende *Ziele* angestrebt: Die völkerrechtlichen Aspekte des Minderheitenschutzsystems sollen umfassend analysiert werden. Konkret soll zunächst die Bewertung des Pariser Vertrags und der Entwicklungen bis 1969 durch die Lehre⁴⁰ auf ihre fortdauernde Aktualität überprüft werden. Dafür werden Rechtsnatur und Inhalte des Pariser Vertrags dargestellt, wobei u. a. auf die Frage nach dem räumlichen Geltungsbereich sowie auf das Teilhaberecht der Minderheit(en) einzugehen ist. Zudem soll die Vereinbarkeit der Umsetzungsakte (v. a.: Erstes Autonomiestatut) mit dem Vertrag geprüft werden.

In Bezug auf das Paket (und den Operationskalender) von 1969 soll unter Berücksichtigung neuerer völkerrechtlicher Entwicklungen zu den Instituten der späteren Praxis, der späteren Übereinkunft und des Estoppel-Prinzips geprüft werden, ob die Ausführungen von *Zeller* zur völkerrechtlichen Verankerung des Pakets⁴¹ noch

Minderheitenrecht. Eine rechtsvergleichende Untersuchung des Minderheitenrechtes in Österreich und in Italien unter besonderer Berücksichtigung völkerrechtlicher Aspekte (2001) 178–181; *Obwexer*, 25 Jahre Streitbeilegungserklärung: Auswirkungen auf die internationale Absicherung der Autonomie Südtirols, *EJM* 2018, 330 (insb. 331–336 und 344 f.).

³⁸ Vgl. aber die streitbaren Ausführungen von *Riz/Happacher*, Grundzüge des Italienischen Verfassungsrechts unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie⁴ (2013) 272 ff. und insb. 281 f., über eine vermeintliche Zustimmung Südtirols zu Einschränkungen der völkerrechtlichen Verankerung infolge der Verfassungsreform von 2001. Siehe dazu unten 3. Teil, B.IV.1.

³⁹ *Obwexer*, *EJM* 2018, 337 ff.

⁴⁰ Vgl. dazu nur *Miehsler*, Südtirol; *Hummer*, Zum Rechtscharakter des Gruber-De Gasperi-Abkommens 1946. Völkerrechtlicher Vertrag, einseitige Verpflichtungserklärung oder bloßes „gentlemen’s agreement“?, in: Erhard (Hg.), Südtirol und der Pariser Vertrag. Geschichte und Perspektiven (1988) 137.

⁴¹ Vgl. *Zeller*, Verankerung 39 ff.

aktuell sind oder ob völkerrechtliche Entwicklungen eine Neubewertung der damaligen Erkenntnisse notwendig machen. Im Falle der fortdauernden Aktualität soll *Zellers* schlüssig ausgeführte Rechtsauffassung (Paket als spätere Praxis zum Pariser Vertrag, das Italien auch über das Estoppel-Prinzip bindet) weiter untermauert werden, wozu auch die Art und Weise der Streitbeilegung beitragen kann.

Die Streitbeilegung erfolgte nämlich über einen Notenwechsel.⁴² Dieser wurde bisher nur recht oberflächlich analysiert, soll nun aber im Detail dargestellt und dogmatisch klarer als bisher eingeordnet werden. Eine detaillierte Analyse des Notenwechsels von 1992 ist auch deshalb notwendig, weil gerade spätere Entwicklungen (Briefwechsel 2014/2015 und 2017) nahelegen, dass dieser heute eine zentrale Rolle für die völkerrechtliche Verankerung des Schutzsystems einnimmt. V. a. soll gezeigt werden, warum dieses System auf dem Niveau von 1992 verankert ist und sollen die Rechtsfolgen dieser Verankerung dargestellt werden.

Erstmals *umfassend* untersucht werden sollen auch die Entwicklungen seit 1992. Dabei soll auch auf die Entwicklung der allgemeinen, Südtirol betreffenden Beziehungen Österreichs und Italiens geblickt werden. Analysiert werden sollen auch die völkerrechtliche Relevanz von Erweiterungen und die Bedeutung von Einschränkungen des Schutzniveaus von 1992. Als eine Entwicklung, die erst nach 1992 relevant wurde, sollen aber v. a. auch die völkerrechtlichen Vorgaben zur politischen Vertretung der Minderheiten und zur Ausübung der politischen Teilhaberechte *für* diese dargestellt werden.

Schließlich sollen auch die Schutzfunktion Österreichs für die zwei Minderheiten sowie die völkerrechtlichen Überwachungs- und Durchsetzungsinstrumente aufgezeigt werden, die u. a. für die völkerrechtlich gebotene Wiederherstellung des Schutzniveaus von 1992 relevant sind. Der Weg zur Wiederherstellung wird daher auch völkerrechtlich beleuchtet.

Insg. soll damit ein vollständiges Bild über die völkerrechtlichen Grundlagen, Entwicklungen und aktuellen Herausforderungen des Minderheitenschutzsystems Südtirols vom Pariser Vertrag bis in die Gegenwart geliefert werden.

Nur am Rande gestreift wird dagegen der *allgemeine* völkerrechtliche Minderheitenschutz,⁴³ da dieser fast zur Gänze vom besonderen Südtiroler Schutzsystem

⁴² Ein Notenwechsel besteht aus einer Note eines Staates und einer darauf Bezug nehmenden Antwortnote des Empfängerstaates, worin eine Analogie zum Dualismus Angebot–Annahme im Vertragsrecht ersichtlich ist: vgl. *Weinstein*, Exchange of Notes, BYIL 1952, 205 (205). Bei Notenwechseln handelt es sich meist, aber nicht zwingend um eine Form des Vertragsabschlusses: vgl. *Verdross/Simma*, Völkerrecht § 712 (Fn. 26).

⁴³ Und zwar v. a. unten 4. Teil, A.II. (Überwachungs- und Rechtsdurchsetzungsinstrumente) und 3. Teil, B.I.1. (politische Teilhaberechte von Minderheiten). Für einen Überblick über den Minderheitenschutz im Völkerrecht – und v. a. im Rahmen der VN, des Europarats, der OSZE und der EU – vgl. z. B. die Literaturhinweise bei *Hilpold*, Der Internationale Minderheitenschutz, in: Reinisch (Hg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Band I: Textteil⁵ (2013) Rz. 1471; siehe z. B. auch *Hafner*, Die Entwicklung des Rechts des Minderheitenschutzes, in: Hofmann et al. (Hg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minder-

überlagert wird, das ein weit höheres Schutzniveau bietet.⁴⁴ Dasselbe gilt auch für das Recht der Europäischen Union (EU), das im Minderheitenschutz keine für diese Arbeit relevanten Maßstäbe setzt.⁴⁵ Viel eher besteht die umgekehrte Gefahr einer Unvereinbarkeit von Minderheitenschutznormen sowie der Beschränkung von Landeskompetenzen aufgrund des Unionsrechts. Zugleich ist das Unionsrecht aber auch für wichtige positive Entwicklungen verantwortlich – man denke nur an die gemeinsame Währung,⁴⁶ die weniger spürbaren Staatsgrenzen und den Abbau der (Binnen-)Grenzkontrollen zu Österreich⁴⁷ oder die durch das Unionsrecht neu eröffneten Möglichkeiten im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.⁴⁸ Da diese Auswirkungen des Unionsrechts auf Südtirol aber bereits umfassend analysiert wurden,⁴⁹ lässt ihre erneute Darstellung keinen Mehrwert erwarten und kann somit unterbleiben.

heiten. Handkommentar (2015) 27. Zum Minderheitenbegriff im Völkerrecht zuletzt umfassend *Lahnsteiner*, Minderheiten 150 ff. und insb. 275 ff.; *Schliemann Radbruch*, Das völkerrechtliche Institut der Autonomie innerstaatlicher Gruppen (2017) 51 ff.

⁴⁴ So etwa auch *Binder/Brunner*, Sieben Jahrzehnte Entwicklung des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes: Auswirkungen auf den Pariser Vertrag, in: *Obwexer/Pfanzelter* (Hg.), 70 Jahre Pariser Vertrag (2017) 123 (146 ff.); *Obwexer*, Die Schutzfunktion Österreichs im Zusammenwirken von Völker-, Europa- und Verfassungsrecht, in: *Gamper/Pan* (Hg.), Volksgruppen und regionale Selbstverwaltung in Europa (2008) 163 (167 f.); *Matscher*, Geleitwort, in: *Gamper/Pan* (Hg.), Volksgruppen und regionale Selbstverwaltung in Europa (2008) 15 (15 ff.); *Zeyer*, Der völkerrechtliche und europarechtliche Status von Südtirol (1993) 98 f. Vgl. zudem unten 4. Teil, A.II. und 3. Teil, B.I.1. sowie *Ermacorà*, Rechtsproblem 445 ff.

⁴⁵ Siehe dazu kurz unten 3. Teil, B.I.1.a)dd).

⁴⁶ VO (EG) Nr. 974/98 des Rates vom 3. 5. 1995 über die Einführung des Euro, ABl. 1998 L 139/1.

⁴⁷ Vgl. BGBl. III 1997/90 und 1997/204; G Nr. 177 vom 16. 6. 1997, GA Nr. 145 vom 24. 6. 1997.

⁴⁸ VO (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. 7. 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), ABl. 2006 L 210/19, i. d. F. VO (EU) Nr. 1302/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. 12. 2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) im Hinblick auf Präzisierungen, Vereinfachungen und Verbesserungen im Zusammenhang mit der Gründung und Arbeitsweise solcher Verbände, ABl. 2013 L 347/303. Dazu zuletzt m.w.N. *Woelk*, Ein Jahrzehnt regionale Kooperation in der EU: Die „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“ als Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit, in: *Obwexer/Pfanzelter* (Hg.), 70 Jahre Pariser Vertrag (2017) 201 (212 ff.).

⁴⁹ Vgl. in chronologischer Reihenfolge z.B. *Obwexer/Happacher/Zwilling* (Hg.), EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie II (2019); *Obwexer*, Sechs Jahrzehnte europäische Integration und zwei Jahrzehnte EU-Mitgliedschaft Österreichs: der Pariser Vertrag im supranationalen Kontext, in: *ders./Pfanzelter* (Hg.), 70 Jahre Pariser Vertrag (2017) 171; *Woelk*, Ein Jahrzehnt 201 ff.; *Obwexer*, Die EU-rechtliche Determinierung mitgliedstaatlicher Kompetenzen, in: *ders. et al.* (Hg.), EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie (2015) 1; *ders./Happacher/Baroncelli/Palermo*, Bilanz und Ausblick, in: *dies.* (Hg.), EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie (2015) 479; *dies.* (Hg.), EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie (2015); *Haller*, Die Aufteilung von öffentlichen Aufträgen in Lose in Südtirol, Tirol und Bayern (2014); *Mathà*, Der autonome Vollzug von EU-Recht anhand ausgewählter Kompetenzen Südtirols, in: *Happacher/Obwexer* (Hg.), 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Son-

II. Innerstaatliches (Verfassungs-)Recht

Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen des Schutzsystems sollen auch aus innerstaatlich-(verfassungs-)rechtlicher⁵⁰ Sicht dargestellt werden. Hier wird aber keine *allumfassende* Analyse angestrebt – dies würde nicht nur den Rahmen der Arbeit sprengen, sondern ist wegen der zumindest zu allgemeinen Aspekten sehr umfangreichen Literatur auch gar nicht nötig.⁵¹ Vielmehr werden v. a.

derautonomie im Kontext der europäischen Integration (2013) 95; *Obwexer*, Die europäische Integration: Auswirkungen auf die autonomen Kompetenzen Südtirols, in: *Happacher/Obwexer* (Hg.), 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration (2013) 57; *Palermo*, Der EVTZ als neues Instrument grenzüberschreitender Zusammenarbeit am Beispiel der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, in: *Happacher/Obwexer* (Hg.), 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration (2013) 158; *Tichy*, Die völkerrechtliche Verankerung der Südtirol-Autonomie im EU-Kontext aus Sicht der Schutzmacht Österreich, in: *Happacher/Obwexer* (Hg.), 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration (2013) 44; *Woelk*, Die Mitwirkung des Landes Südtirol am europäischen Integrationsprozess, in: *Happacher/Obwexer* (Hg.), 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration (2013) 108; *Happacher*, Südtirols Autonomie in Europa. Institutionelle Aspekte der Europäischen Integration (2012); *Mathà*, Öffentliches Auftragswesen in Südtirol im europarechtlichen Kontext (2011); *Staffler C.*, Personenbezogene Grundfreiheiten in der EU und ihre Auswirkungen auf ausgewählte Bereiche der Südtirol-Autonomie. Landesraumordnung. Wohnbauförderung. Zweisprachigkeitspflicht im öffentlichen Dienst (2011); *Obwexer*, Schutzfunktion; *Toggenburg*, La dimensione europea dell'accordo De Gasperi-Gruber: tentativo di approfondimento, *federalismi.it* Nr. 3/2008, <http://federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=9203&dpath=document&dfile=05022008085934.pdf> (30.9.2020); *ders.*, Regional Autonomies Providing Minority Rights and the Law of European Integration: Experiences from South Tyrol, in: *Woelk/Palermo/Marko* (Hg.), *Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol* (2008) 177; *Oberrauch*, Ethnischer Proporz und Arbeitsvermittlungsvorrang. Südtiroler Minderheitenschutz und Arbeitnehmerfreizügigkeit in der EU (2006); *Toggenburg*, Europas Integration und Südtirols Autonomie: Konfrontation – Kohabitation – Kooperation?, in: *Marko et al.* (Hg.), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol* (2005) 449; *Gismann*, Die Südtiroler Autonomie und die österreichische Schutzfunktion. Neue Entwicklungen aus österreichischer Sicht, *EE* 2003, 10 (14–16); *Grigolli*, Sprachliche Minderheiten in Italien, insbesondere Südtirol, und in Europa. Der Gebrauch der Sprache vor Behörden und Gerichten und die Vergabe öffentlicher Stellen (1997); *Zeyer*, Status.

Allgemein z. B. *Folz*, Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten nach föderalen Maßstäben, in: *Gamper et al.* (Hg.), *Föderale Kompetenzverteilung in Europa* (2016) 643; *Streinz*, Auswirkungen der Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten auf die Kompetenzordnung in den Mitgliedstaaten, in: *Gamper et al.* (Hg.), *Föderale Kompetenzverteilung in Europa* (2016) 663; *Obwexer*, Kontrolle und Interpretation der Kompetenzverteilung in der EU, in: *Gamper et al.* (Hg.), *Föderale Kompetenzverteilung in Europa* (2016) 693; zusammenfassend *ders.*, *Kompetenzverteilung in der Europäischen Union*, in: *Gamper et al.* (Hg.), *Föderale Kompetenzverteilung in Europa* (2016) 835.

⁵⁰ Siehe zum Grund für diese umständliche Diktion („Verfassungs-“ in Klammer) unten I. Teil, C.

⁵¹ Vgl. nur *Parolari/Zwilling*, *Die Südtiroler Autonomie: Eine ausgewählte Bibliografie* (2018).

die *kompetenzrechtlichen Aspekte* analysiert: Es wird darauf abgezielt, Entwicklungen – und insb. Einschränkungen – des völkerrechtlich verankerten Schutzniveaus von 1992 darzulegen, um dann konkrete Möglichkeiten für seine Wiederherstellung aufzuzeigen. Insofern beziehen sich die „aktuellen Herausforderungen“ hier nicht auf *alle* aktuellen Herausforderungen, sondern „nur“ auf die thematisch begrenzte, aber zentrale Herausforderung, Einschränkungen der Autonomie rückgängig zu machen. Weitere denkbare Entwicklungen wie die „Vollautonomie“⁵² werden nicht behandelt.

Gerade weil in erster Linie darauf abgezielt wird, Mittel und Wege für die Wiederherstellung des Schutzniveaus von 1992 aufzuzeigen, ist es zunächst erforderlich, dieses Niveau zu ermitteln. Daher sollen bereits 1992 bestehende *Grundlagen* des Systems des Sonderstatuts aufgezeigt werden, indem wesentliche Grundzüge des Statuts gezeigt und ausführlich auf die DFB zum Statut eingegangen wird, denen gerade auch für die Wiederherstellung des Schutzniveaus von 1992 eine bedeutende Rolle zukommt. Eingehend dargestellt werden die DFB des GvD Nr. 266 vom 16. März 1992,⁵³ die u. a. das Verhältnis zwischen Staats- und Landesrecht regeln und somit eine zentrale Rolle für das gesamte Autonomiesystem einnehmen. Eine eingehende Darstellung des gesamten Schutzniveaus von 1992 in allen Bereichen ist dagegen nicht erforderlich, da dieser (Detail-)Standard bereits im Gutachten *Obwexer/Happacher* herausgearbeitet wurde.⁵⁴

Um ein vollständiges Bild über die innerstaatlich-(verfassungs-)rechtlichen Grundlagen des Schutzsystems zu erhalten, sollen aber – neben dem System des Sonderstatuts i.e.S. – auch die allgemein-verfassungsrechtlichen Grundlagen dieses Systems erörtert werden, wofür auf die Verfassungsprinzipien des Minderheitenschutzes, der Autonomie und der Sonderautonomie sowie auf die Stellung des Pariser Vertrags im Verfassungsgefüge geblickt wird.

Die Stellung des Pariser Vertrags in der italienischen Rechtsordnung war aufgrund der Verfassungsreform von 2001 einer wichtigen *Entwicklung* unterworfen: Nun ist auch der Staat explizit dazu verpflichtet, in seiner Gesetzgebungstätigkeit das *Völkervertragsrecht* – und nicht nur das *Völkergewohnheitsrecht*, die allgemeinen (Völker-)Rechtsgrundsätze und das Unionsrecht – zu beachten. Vor diesem Hintergrund soll in dieser Arbeit – aufbauend auf ersten Auseinandersetzungen mit der Frage⁵⁵ – analysiert werden, welche Stellung dem Pariser Vertrag heute im italie-

⁵² Z. B. *Happacher*, Modelle zur Weiterentwicklung der Autonomie, in: dies./Obwexer (Hg.), 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration (2013) 173 (182 f.).

⁵³ OBI. zu GA Nr. 94 vom 22. 4. 1992, samt bedeutender Berichtigung des Art. 3 Abs. 2 GvD Nr. 266/1992 in GA Nr. 114 vom 18. 5. 1992, 37 (siehe dazu *Zeller*, ÖJIP 1992, 66, Fn. 66).

⁵⁴ Vgl. die einheitliche Gliederung der Ausführungen zu allen einzelnen (Kompetenz-) Bereichen (Stand 1992, Entwicklungen 1992 bis 2001, Entwicklungen seit 2001, Ergebnis) bei *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten.

⁵⁵ *D'Atena*, Der verfassungsrechtliche Minderheitenschutz und die Rolle des Pariser Vertrags, in: Obwexer/Pfanzelter (Hg.), 70 Jahre Pariser Vertrag (2017) 155 (167 f.); *de Pretis*,

nischen Verfassungsgefüge zukommt, welche (potenziellen) Folgen eine erhöhte Stellung auf das Schutzsystem Südtirols hat, und ob sich die genannte Schranke nur auf den Vertrag selbst bezieht oder auch seine spätere Praxis umfasst.

Neben der Stellung des Völkervertragsrechts soll auch auf all jene weiteren Änderungen der Verfassung durch VerfG Nr. 3/2001 eingegangen werden, die aufgrund ihrer (indirekten) Auswirkungen auf Südtirol für diese Arbeit relevant sind. So soll v. a. die neue Kompetenzordnung mit den – verfassungsgerichtlich entwickelten – staatlichen Querschnittskompetenzen und Mitteln zur (Auf-)Lösung von Kompetenzkonflikten und -konkurrenzen systematisch erfasst werden. Analysiert werden soll auch die Schutz- und Günstigkeitsklausel des Art. 10 VerfG Nr. 3/2001, die dafür sorgen sollte, dass sich die Verfassungsreform nur vorteilhaft auf Südtirol auswirkt. Um zu verstehen, warum die Reform dann doch auch viele negative Entwicklungen zur Folge hatte, sollen Anwendungsbereich, Vergleichsgegenstand, Wirkungsweise und Rechtsfolgen der Klausel besprochen werden.

Neben den relevanten allgemein-verfassungsrechtlichen Entwicklungen sollen aber v. a. auch (positive wie negative) Entwicklungen des Schutzsystems sowie (indirekte) Auswirkungen der allgemeinen Entwicklungen auf dieses System umfassend analysiert werden. Namentlich soll zunächst auf positive bzw. „neutrale“⁵⁶ Entwicklungen eingegangen werden, auch um eine völkerrechtliche Bewertung dieser Entwicklungen zu ermöglichen.

Der Fokus liegt aber auf den *Einschränkungen* des Schutzniveaus von 1992, die fast immer eine (indirekte) Auswirkung der Verfassungsreform von 2001 sind. Aufbauend auf die allgemeinen Ausführungen zur neuen Kompetenzordnung sowie zu Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 soll zunächst versucht werden, die Grundproblematik ständiger Kompetenzkonflikte durch Überlappungen von beiderseits enumerierten Kompetenzen darzustellen sowie die negativen Folgen der neuen Kompetenzordnung auf Südtirols Autonomie zu systematisieren.

In der Folge werden die konkret eingeschränkten (Kompetenz-)Bereiche aufgezeigt. Für die Ausführungen zu den einzelnen Landeskompetenzen wird das Ende April 2015 erstattete Rechtsgutachten *Obwexer/Happacher*, an dem auch der Verfasser dieser Arbeit mitgewirkt hat,⁵⁷ als wesentlicher Ausgangspunkt herangezogen. Dies ist auch deshalb gerechtfertigt, weil das Gutachten gerade das Ziel verfolgte, den heutigen autonomen Handlungsspielraum Südtirols zu erfassen und mit dem von 1992 zu vergleichen. So sollte das Gutachten laut Beauftragungsbeschluss⁵⁸ „Ent-

L'Accordo di Parigi nella giurisprudenza della Corte costituzionale, Vortrag, Bozen, 19.10.2017.

⁵⁶ Vgl. zur Einstufung der innerstaatlich-(verfassungs-)rechtlichen Entwicklungen als Erweiterungen, (neutrale) Änderungen und Einschränkungen des Schutzniveaus von 1992 und zu den Gründen für diese Einstufung unten 3. Teil, A. und – zu den Änderungen – insb. 3. Teil, A.III.

⁵⁷ Vgl. *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 19.

⁵⁸ BLReg. Nr. 936 vom 17.6.2013.

wicklungen und Veränderungen“ seit 1992 zusammenfassen, aufarbeiten und auswerten. Die Analyse sollte der Landesregierung dazu dienen, „sich ein klares Bild des derzeitigen Zustands der Autonomie machen zu können“, um den heutigen Spielraum in Gesetzgebung und Verwaltung auszuloten und in der Folge etwaige Initiativen zur Einforderung der eingeschränkten Landeskompetenzen ergreifen zu können. Hierfür sei eine „eingehende und sorgfältige Analyse des Gesamtbildes des derzeitigen Zustands der Landesautonomie nicht nur angebracht, sondern notwendig.“ Die Ergebnisse des Gutachtens sollen aber nicht nur rezipiert, sondern kritisch hinterfragt und um die Entwicklungen seit Ende April 2015 ergänzt werden. Hierfür sind v. a. mehrere DFB zu analysieren, die einzelne eingeschränkte Kompetenzen (teilweise) wiederherstellen.

Nicht im Detail betrachtet werden aber jene Vorgaben, Einschränkungen und Verluste an Autonomie, die allein auf Unionsrecht zurückzuführen sind, da diese bereits ausreichend analysiert wurden.⁵⁹ Zugleich sind sie auch nicht von der völkerrechtlichen Verpflichtung Italiens zur Wahrung – und allfälligen Wiederherstellung – des Niveaus von 1992 umfasst, da auch der EU-Mitgliedstaat Österreich ihre Einhaltung nicht mehr einfordern kann.⁶⁰

Die Aufstellung der Einschränkungen des Schutzniveaus von 1992 und die Darstellung der nach 2015 erlassenen kompetenzwiederherstellenden DFB dienen dann als Grundlage und Voraussetzung für das verfassungsrechtliche Kernstück der Arbeit: die Erarbeitung von rechtlichen Instrumenten und Möglichkeiten für die Wiederherstellung des Schutzniveaus von 1992 in allen eingeschränkten Kompetenzbereichen.

Die denkbaren Mittel sollen zunächst allgemein – mit den jeweiligen Vor- und Nachteilen – dargestellt werden. Gerade aufgrund der Wiederherstellungspraxis nach 2015 ist hier v. a. auf das Instrument der DFB einzugehen. Unter Berücksichtigung der verschiedenen Inhalte der sanierenden DFB soll dabei auch der Versuch einer Systematisierung unternommen werden, um Vor- und Nachteile der einzelnen (Arten von) DFB aufzuzeigen. Darüber hinaus werden auch die Vor- und Nachteile einer (Gesamt-)Änderung des Autonomiestatuts untersucht.

Nach der allgemeinen Darstellung der denkbaren Mittel sollen konkrete Vorschläge für die Wiederherstellung in einzelnen Bereichen erörtert werden. Hier sollen Überlegungen zu den Folgen des zweigleisigen Kompetenzsystems (Statut und Verfassung) vorangestellt werden, bevor – über eine ursachenzentrierte Herangehensweise – Wege für die Wiederherstellung gesucht werden. Es soll gezeigt werden, dass Überlappungen mit nur wenigen staatlichen Querschnittskompetenzen

⁵⁹ Siehe oben 1. Teil Fn. 49.

⁶⁰ Vgl. *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 617; *Obwexer*, EJMs 2018, 345; *ders.*, Sechs Jahrzehnte 180–184 und 187 f.; *ders.*, Mit dem Pariser Vertrag in die Zukunft, Das Land Südtirol. Monatszeitschrift der Südtiroler Landesverwaltung Nr. 9/2006, 60 Jahre Pariser Vertrag 1946–2006, 42 (43 f.). Dazu auch kurz unten 3. Teil, A.IV. (bei Fn. 639), 3. Teil, A.IV.2.c) (bei Fn. 788) und 3. Teil, B.IV. (bei Fn. 1198).

für fast alle Einschränkungen verantwortlich sind und dass diese Querschnittskompetenzen tendenziell zu ganz bestimmten, unterschiedlichen (Arten von) Einschränkungen führen. Darauf aufbauend sollen – abhängig von Ursache und Ausmaß der Einschränkung – verschiedene Möglichkeiten zur Wiederherstellung aufgezeigt werden.

C. Terminologie

Der im Titel dieser Arbeit verwendete Begriff „Minderheitenschutzsystem“ (und nicht etwa Autonomie) soll verdeutlichen, dass der Sonderstatus Südtirols nicht nur die *Autonomie* umfasst, sondern v. a. auch den Schutz der deutsch- und ladinischsprachigen Minderheiten. Dieser Begriff führt auch nicht zu einer Verkürzung des Themas, dient doch gerade auch die Autonomie nicht zuletzt dem Ziel des Minderheitenschutzes. Dies ergibt sich schon aus dem Pariser Vertrag⁶¹ und geht sogar ausdrücklich aus einer DFB hervor.⁶² Aus diesem Grund ist i.Z.m. der „Paket-Autonomie“ (dazu sogleich) oft auch vom *Schutzniveau von 1992* – und nicht etwa vom Autonomieniveau von 1992 – die Rede.

Vor dem Hintergrund eines nicht immer einheitlichen Verständnisses von Begriffen wie „Minderheit“ und „Sprachgruppe“⁶³ wird der Begriff der „Minderheit“ – in Anlehnung an *Pan/Pfeil/Videsott*⁶⁴ – hier vereinfachend nur „als Pendant zur Titularnation (nationalen Mehrheit) im betreffenden Staat“, d. h. nur in einem ethnisch-nationalen Sinn⁶⁵ verwendet. Daher werden auch nur die deutsch- und ladinischsprachige Bevölkerung Südtirols als *Minderheiten* bezeichnet, nicht aber die italienische *Sprachgruppe*. Somit gibt es in Südtirol zwar drei (statutarisch anerkannte) Sprachgruppen, aber nur zwei Minderheiten.⁶⁶

⁶¹ Siehe dazu v. a. unten 2. Teil, A.I.2.a)aa)(2), 2. Teil, A.I.2.b)aa) und 2. Teil, A.I.2.b)cc).

⁶² Art. 1 Abs. 2 GvD Nr. 266/1992. Vgl. dazu unten 2. Teil, A.V.2.d) (bei Fn. 661), 2. Teil, A.VI.1.b)ff)(4) und 2. Teil, B.II.2.c)bb)(1).

⁶³ Vgl. für diese Unterscheidung z. B. *Pan*, Südtirol als volkliches Problem. Grundriß einer Südtiroler Ethno-Soziologie (1971) 61 ff.; *ders.*, Südtirol – Struktur und Funktion ethnischer Minderheiten, in: Riedl (Hg.), Menschenrechte. Volksgruppen. Regionalismus. Festgabe für Hon. Prof. R.A. Dr. Theodor Veiter (1982) 97 (97 f.); *Grigolli*, Minderheiten 20 ff., m.w.N.; *Pan*, Einführung in die Minderheitenproblematik Europas, in: Grote/Siller (Hg.), Südtirolismen. Erinnerungskulturen – Gegenwartsreflexionen – Zukunftsvisionen (2011) 27 (28–30); *ders./Pfeil/Videsott*, Methodologische Hinweise, in: dies. (Hg.), Die Volksgruppen in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen. Band 1² (2016) XXXI (XXXVI ff.).

⁶⁴ *Pan/Pfeil/Videsott*, Hinweise XXXIX.

⁶⁵ Vgl. für die Begriffe der ethnischen bzw. nationalen Minderheit zuletzt umfassend *Lahnsteiner*, Minderheiten. Versuch einer völkerrechtlichen Begriffsbestimmung (2014) 150 ff. und insb. 154–156 bzw. 158–182.

⁶⁶ Anders als noch in den 1970er-Jahren, als die Eigenständigkeit der ladinischsprachigen Minderheit noch bezweifelt und mitunter von einem Adoptionsverhältnis zur deutschsprachigen Minderheit gesprochen wurde (vgl. *Pan*, Südtirol 132 f.), ist diese heute zu Recht un-

Österreich wird in dieser Arbeit nicht als „Schutzmacht“ der zwei Minderheiten bezeichnet, da dieser Begriff historisch vorbelastet ist.⁶⁷ Vielmehr ist stets von einer „Schutzfunktion“ (nicht aber: „Schutzmachtfunktion“) zugunsten der Minderheiten die Rede. Dies gilt umso mehr, als dieser Begriff auch in der offiziellen Diktion Österreichs bevorzugt wird.⁶⁸

Das in Umsetzung des Pakets bis 1992 entstandene Schutzsystem Südtirols wird v. a. in den völkerrechtlichen Ausführungen auch als „Paket-Autonomie“ bezeichnet.⁶⁹ Diese Paket-Autonomie entspricht somit dem völkerrechtlich verankerten Schutzniveau von 1992.

Die „Autonome Provinz Bozen“⁷⁰ wird meist – „dem allgemeinen Sprachgebrauch folgend“ – als „Land Südtirol“ oder einfach als „Land“ bezeichnet.⁷¹ Die „Sonderrechtsordnung“⁷² des Landes Südtirol, die aus dem Sonderstatut für Trentino-Südtirol (nachfolgend: Statut, Sonderstatut oder Autonomiestatut) und aus den DFB zum Statut besteht,⁷³ wird im Folgenden als „System des Sonderstatuts“ bezeichnet.⁷⁴

bestritten: vgl. *Hilpold*, Der Schutz der Minderheit in der Minderheit im Völkerrecht, in: ders./Perathoner (Hg.), Die Ladinier. Eine Minderheit in der Minderheit (2005) 9 (25 f.). Die Unterscheidung zwischen sprachlichen Minderheiten und Sprachgruppen findet sich auch im Südtiroler Autonomiestatut wieder. Siehe dazu unten 2. Teil, B.II.1.b)dd).

⁶⁷ Vgl. *Hilpold/Perathoner*, Die Schutzfunktion des Mutterstaates im Minderheitenrecht (The „kin-state“). Eine völkerrechtliche und europarechtliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der Schutzfunktion Österreichs gegenüber der deutsch- und ladinischsprachigen Volksgruppe in Südtirol sowie der Diskussion um das ungarische Statusgesetz (2006) 15 ff.; *Cede*, Südtirol und Österreichs Schutzfunktion, EJM 2018, 24 (26 ff.).

⁶⁸ Vgl. bereits *Wolf*, Südtirol in Österreich. Die Südtirolfrage in der österreichischen Diskussion von 1945 bis 1969 (1972) 12 f.; zuletzt *Tichy*, 70 Jahre Schutzfunktion Österreichs: Handlungsmöglichkeiten gestern, heute und morgen, in: *Obwexer/Pfanzelter* (Hg.), 70 Jahre Pariser Vertrag (2017) 189 (189 f.); *ders.*, Verankerung 44.

⁶⁹ Vgl. nur unten 2. Teil, A.VI., die Überschrift von 2. Teil, A.VI.1. sowie die dazugehörigen Ausführungen.

⁷⁰ Vgl. für diese Bezeichnung Art. 116 Abs. 2 Verfassung (Verf.) sowie Art. 13 Abs. 3 und 6, Art. 47 Abs. 3, Art. 79 Abs. 4-ter und Art. 103 Abs. 2 ASt. (u. a. in Art. 1 und 3 ASt. dagegen noch nur als „Provinz Bozen“ bezeichnet).

⁷¹ *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 19.

⁷² Vgl. *Marko et al.* (Hg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol (2005).

⁷³ Dazu kommen noch einige außerhalb des Systems des Sonderstatuts angesiedelte Sonderregelungen. Siehe dazu unten 2. Teil Fn. 1187 und den dort angeführten Querverweis.

⁷⁴ Der VfGH bezeichnete dieses System zuletzt in einem Urteil zur Autonomen Region Sardinien erstmals – aber dafür gleich vier Mal – als „*blocco statutario*“ („statutarischer Block“). Vgl. VfGH Urteil Nr. 65/2019, GA VfGH Nr. 14 vom 3. 4. 2019, RE Pkt. 1.1. (einmal „*blocco statutario di costituzionalità*“) und 1.2.; dazu *Pajno*, Il „*blocco statutario*“ delle autonomie speciali e la disarticolazione del sistema delle fonti. Commento alla sent. n. 65 del 2019, *federalismi.it* Nr. 20/2019, v. a. 5 ff., <http://federalismi.it/App/OpenFilePDF.cfm?artid=40525&dpath=document&dfile=29102019212637.pdf> (30. 9. 2020).

Der Inhalt dieses Systems des Sonderstatuts ist auch der Grund dafür, dass die Ausführungen zu diesem System i. d. R. mit der Diktion „Innerstaatliches (Verfassungs-)Recht“ bezeichnet werden. Die Notwendigkeit für diese umständliche Wortwahl ergibt sich v. a. daraus, dass die DFB zum Statut wichtige Rechtsquellen dieses Systems sind, aber nicht im Verfassungsrang stehen.⁷⁵ Zudem verfügt das Land über delegierte Kompetenzen, die in einfachen Staatsgesetzen oder DFB grundgelegt sind.⁷⁶

Die statutarischen Kompetenztypen gem. Art. 4 und 8 bzw. Art. 5 und 9 ASt. werden in dieser Arbeit nicht – wie häufig der Fall⁷⁷ – als „primäre“ bzw. „sekundäre“ oder „konkurrierende“ Kompetenz bezeichnet, sondern als „ausschließliche“ bzw. „geteilte“ Kompetenz. Der Grund für diese terminologische Feinheit liegt darin begründet, dass sich hinter den Bezeichnungen der primären bzw. sekundären Kompetenz – anders als hinter der Unterscheidung zwischen ausschließlicher und geteilter Kompetenz – keine (auf den ersten Blick) verständliche Unterscheidung verbirgt. Vielmehr legt die Bezeichnung einer Kompetenz als „sekundär“ sogar fälschlicherweise nahe, dass es sich um eine *zweitrangige* Kompetenz handelt, die also weniger wichtig als eine *erstrangige* und/oder von deren Ausübung abhängig ist. Beides trifft auf diese Art der Kompetenzteilung nach dem Schema Grundsatz- und Detailgesetzgebung aber nicht zu.⁷⁸ Zwar kann der Definiton als „ausschließliche Kompetenz“ entgegengehalten werden, dass es sich – aufgrund des statutarischen Schrankensystems – nicht wirklich um eine solche handelt. Nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass diese Kompetenzart aber eine umfassende, i. d. R. nicht von (Grundsatz-)Gesetzen des Staates abhängige Regelung ganzer Materien ermöglicht, ist die Verwendung dieses Begriffs aber doch angebracht. Der Begriff der „geteilten“ Kompetenz wird dagegen deshalb jenem der „konkurrierenden“ Kompetenz vorgezogen, weil letzterer Begriff in der deutschen Sprache stark durch die gleichnamige Kompetenzart in der Bundesrepublik Deutschland geprägt ist, wo er allerdings nicht für eine *Kompetenzteilung* nach dem Schema Grundsatz- und Detailgesetzgebung steht, sondern zu einem *Kompetenzverlust* der Länder bei Ausübung der Kompetenz des Bundes führt.⁷⁹

⁷⁵ Vgl. zur Bedeutung und zum Rang von DFB unten 2. Teil, B.II.2.

⁷⁶ Siehe dazu unten 3. Teil, A.II.1.; aus völkerrechtlicher Sicht dagegen unten 3. Teil, B.III.1.

⁷⁷ Vgl. z. B. *Bonell/Winkler*, Südtirols Autonomie. Beschreibung der autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten des Landes Südtirol¹⁰ (2010) 152; *Riz/Happacher*, Verfassungsrecht 326: „Die Autonomen Provinzen [...] haben laut Statut [...] sowohl alleinige (primäre) als auch konkurrierende (sekundäre) und ergänzende (tertiäre) gesetzgeberische Zuständigkeiten (Art 8, 9 und 10 St).“

⁷⁸ So kann das Land in geteilten Kompetenzbereichen etwa auch (Detail-)Regelungen erlassen, ohne auf die Erlassung einer entsprechenden staatlichen (Grundsatz-)Regelung angewiesen zu sein. Vgl. unten 2. Teil Fn. 1268.

⁷⁹ Vgl. Art. 72 Abs. 1 Grundgesetz (GG): „Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.“

Schließlich wird der Begriff der „Durchführungsbestimmung“ (DFB) in dieser Arbeit – anders als v. a. in der deutschsprachigen Literatur – nicht mit den Dekreten (DPR oder GvD) gleichgesetzt, mit denen sie erlassen werden (z. B.: „Mit der Durchführungsbestimmung DPR Nr 526[/]1987“;⁸⁰ „Art 6 bis Art 8 der Durchführungsbestimmung DPR Nr 527/1987“⁸¹), sondern es werden (nur) die einzelnen Bestimmungen dieser Dekrete als DFB bezeichnet. Somit ist es auch möglich, dass sogar i.Z.m. einem GvD, das aus einem einzigen Artikel mit zwei Absätzen – und somit aus zwei Bestimmungen – besteht, in der Mehrzahl von Durchführungsbestimmungen die Rede ist – und nicht von der Durchführungsbestimmung GvD Nr. 162/2017.⁸² Der Grund für diese terminologische Unterscheidung liegt darin begründet, dass auch die Titel der DPR bzw. GvD, mit denen DFB erlassen werden, nicht von *einer* Durchführungsbestimmung sprechen, sondern von Durchführungsbestimmungen (vgl. nur die Überschrift des soeben angeführten GvD: „Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für die Region Trentino-Südtirol in Sachen öffentliche Aufträge“).⁸³

D. Gang der Untersuchung

Zuletzt soll im Rahmen dieser Einleitung der Gang der Untersuchung dargestellt werden. Dabei werden einige Grundüberlegungen zum Aufbau der Arbeit vorangestellt (III.), bevor ein kurzer Überblick über die sich daraus konkret ergebende Gliederung folgt (IV.).

I. Grundüberlegungen zum Aufbau

Der Grundaufbau dieser Arbeit folgt einer (chrono-)logischen Dreiteilung: Zunächst werden die Grundlagen und Entwicklungen des Minderheitenschutzsystems bis 1992 gezeigt (2. Teil), danach die Entwicklungen dieses Systems seit 1992 analysiert (3. Teil), und zuletzt wird auf die Wiederherstellung des Schutzniveaus von 1992 eingegangen (4. Teil). Innerhalb dieser Struktur wird jeweils auf Völker- und innerstaatliches (Verfassungs-)Recht geblickt (A. bzw. B.).

Für diese Dreiteilung bestehen mehrere Gründe. Zunächst erscheint es zur Darstellung der zahlreichen Verzahnungen und Wechselwirkungen zwischen Völker- und Verfassungsrecht wesentlich sinnvoller, chronologisch vorzugehen, anstatt strikt zwischen einem völker- und einem verfassungsrechtlichen Teil zu unterscheiden.

⁸⁰ *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 75.

⁸¹ *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 145.

⁸² Vgl. zu diesem Beispiel unten 3. Teil, A.II.5. und 4. Teil, B.I.3.

⁸³ Vgl. zu dieser terminologischen Frage mit entsprechender Begründung auch *Cosulich*, Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale (2017) 4–7.

Dass diese Dreiteilung gerade in dieser Art und Weise erfolgt, liegt zuerst daran, dass mit der Streitbeilegung 1992 ein klarer Schnitt – eine Zäsur – einhergeht. Diese Zäsur zeigt sich umso mehr, als 1992 auch das gesamte damalige Schutzniveau als völkerrechtlicher Standard verankert wurde. V.a. aber ist diese erste Zweiteilung (Grundlagen und Entwicklungen bis 1992 – Entwicklungen seit 1992) auch erforderlich, um Entwicklungen – und insb. *Einschränkungen* – des Schutzniveaus von 1992 überhaupt feststellen zu können. Erst auf dieser Grundlage kann dann in weiterer Folge die Wiederherstellung dieses Standards thematisiert werden.

Die Reihenfolge, in der die zwei großen Rechtsbereiche – Völkerrecht und innerstaatliches (Verfassungs-)Recht – innerhalb der drei (chrono-)logischen Teile behandelt werden, richtet sich dagegen nach ihrer jeweiligen Rolle für die Entwicklung des Schutzsystems: Diente nämlich bis 1992 das Völkerrecht als treibende Kraft für innerstaatliche Entwicklungen,⁸⁴ sind es seit 1992 – positive wie negative – innerstaatliche Entwicklungen des bis dahin entstandenen Systems, die aufgrund der völkerrechtlichen Verankerung auch völkerrechtlich relevant sind, nachvollzogen werden und/oder eine Reaktion auslösen müssen.

Daraus ergibt sich innerhalb der Dreiteilung die folgende Grundstruktur: Bei der Analyse der Grundlagen und Entwicklungen bis 1992 wird zuerst Völkerrecht, dann innerstaatliches (Verfassungs-)Recht betrachtet. Entwicklungen seit 1992 werden dagegen zunächst aus innerstaatlicher Sicht betrachtet, bevor die Bedeutung der bzw. der Umgang mit diesen Entwicklungen im Völkerrecht untersucht wird. Für die Wiederherstellung des Niveaus von 1992 wird schließlich zunächst auf (völker-)rechtliche (Druck-)Mittel für die Durchsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben⁸⁵ geblickt, da diese als Triebfeder dienen können, bevor innerstaatliche Mittel und Möglichkeiten für diese Wiederherstellung aufgezeigt werden. Zugleich legt diese Grundstruktur auch eine zyklen- bzw. wellenhafte Entwicklung des Minderheitenschutzsystems nahe, die im Rahmen dieser Arbeit verifiziert werden soll.

II. Gliederung

Aus diesen Grundüberlegungen zum Aufbau ergibt sich die folgende Gliederung: Zunächst werden Grundlagen und Entwicklungen des Minderheitenschutzsystems bis 1992 analysiert (2. Teil). Im Völkerrecht (A.) wird dafür zunächst auf den Pariser Vertrag – als Grundlage des Schutzsystems – eingegangen (I.). Danach wird dessen unzureichende Durchführung im Ersten Autonomiestatut dargestellt (II.), die einen Streit zur Folge hatte. Dieser Streit kann in eine Eskalationsphase (III.), die mit der Befassung der VN-Generalversammlung endete, und in eine Verhandlungsphase

⁸⁴ V.a.: Pariser Vertrag 1946 – Erstes Autonomiestatut 1948; Paket 1969 – Zweites Autonomiestatut 1971/1972; Inaussichtnahme der Streitbeilegung 1988 und 1992 – Erlassung des Sprachendekrets 1988 und weiterer wichtiger DFB 1992.

⁸⁵ V.a.: Verpflichtung Italiens zur Einhaltung des Schutzniveaus von 1992 und damit logisch einhergehende Wiederherstellungspflicht bei Einschränkungen dieses Niveaus.

(IV.) unterteilt werden, die zur Ausarbeitung des Pakets und eines Operationskalenders führte. Sodann werden wesentliche Inhalte dieser zwei Akte und die Umsetzung des Pakets nach Maßgabe des Operationskalenders dargestellt (V.), die dann die Streitbeilegung ermöglichte, bevor die völkerrechtliche Verankerung des Schutzniveaus von 1992 umfassend analysiert wird (VI.). Im innerstaatlichen Recht (B.) werden zunächst allgemeine Grundlagen des Minderheitenschutzsystems (Stellung des Pariser Vertrags im Verfassungsgefüge vor 2001 und relevante Verfassungsprinzipien) angeschnitten (I.), bevor die wesentlichen Grundlagen des Systems des Sonderstatuts dargestellt werden (II.).

Entwicklungen seit 1992 (3. Teil) werden dagegen zunächst aus innerstaatlicher Perspektive dargestellt (A.): Zuerst wird allgemein auf die relevanten Grundzüge der Verfassungsreform von 2001 eingegangen, was streng genommen ein Exkurs ist (I.). In der Folge werden die Entwicklungen des Schutzniveaus von 1992 analysiert, wobei zwischen Erweiterungen (II.), neutralen Änderungen (III.) und Einschränkungen (IV.) unterschieden wird. Ein zentrales Augenmerk gilt dabei den Einschränkungen, da diese dem letzten Teil der Arbeit zugrundeliegen. Im Völkerrecht (B.) wird zuerst die politische Minderheitenvertretung analysiert (I.) und die Zulässigkeit eines Alleinvertretungsrechts der *SVP* geprüft. Auch wird auf die Entwicklung der Südtirol betreffenden Beziehungen Österreichs und Italiens geblickt (II.) – und insb. die Staatenpraxis zu Erweiterungen bzw. Änderungen des Schutzsystems analysiert –, bevor die Relevanz von völkerrechtlich nicht nachvollzogenen Erweiterungen des Niveaus von 1992 geprüft wird (III.) und eine Beurteilung von Einschränkungen dieses Niveaus erfolgt (IV.).

Aufbauend auf der Analyse der negativen Entwicklungen seit 1992 wird schließlich auf die Wiederherstellung des Schutzniveaus von 1992 eingegangen (4. Teil). Dazu wird zunächst auf (völker-)rechtliche Instrumente zur Durchsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben geblickt (A.), wofür auf die Schutzfunktion Österreichs (I.) und die – großteils daraus ableitbaren – Instrumente zur Überwachung und Durchsetzung geblickt wird (II.). Zudem wird geprüft, ob – und, wenn ja, in welchem Ausmaß – der Pariser Vertrag samt späterer Praxis als Maßstab für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit von Staatsgesetzen dienen kann (II.). In einem Exkurs wird auf das denkbare Ziel der völkerrechtlichen Verankerung von nur innerstaatlich verankerten Erweiterungen geblickt (IV.), bevor der Weg zur Kompetenzwiederherstellung aus völkerrechtlicher Sicht beleuchtet wird (V.). Anschließend wird auf jene innerstaatlichen Änderungen geblickt, die nötig sind, um die völkerrechtlichen Vorgaben (Einhaltung bzw. Wiederherstellung des Niveaus von 1992) zu erfüllen (B.). Hierfür wird zunächst auf die – seit einer Aufforderung Österreichs 2015 – wiederhergestellten Kompetenzen geblickt (I.). Es folgen Grundüberlegungen zu den Mitteln und Möglichkeiten der Wiederherstellung (II.), wobei insb. die DFB näher betrachtet werden. Sodann werden konkrete Vorschläge erarbeitet (III.), wobei sowohl der Umgang mit allgemeinen, bereichsübergreifenden Einschränkungen als auch jener mit Einschränkungen einzelner Landeskompetenzen dargestellt wird.

Die Schlussbetrachtungen (5. Teil) fassen die Ergebnisse im Überblick zusammen (A.), wofür erneut auf Grundlagen und Entwicklungen des Schutzsystems bis 1992 (I.), Entwicklungen seit 1992 (II.) und die Wiederherstellung des Schutzniveaus von 1992 geblickt wird (III.). In der Folge wird auf Kritikpunkte und Beschränkungen sowie offene (Forschungs-)Fragen eingegangen (B.), bevor die Arbeit mit einem Fazit und einem kurzen Ausblick schließt (C.).

Grundlagen und Entwicklungen des Minderheitenschutzsystems bis 1992

Im Folgenden werden die Grundlagen und Entwicklungen des Minderheitenschutzsystems Südtirols von der Annexion des Landes durch Italien nach dem Ersten Weltkrieg bis zur Beilegung des österreichisch-italienischen Streits über die Auslegung und Durchführung des Pariser Vertrags von 1946 im Jahr 1992 (Streitbeilegungserklärung) dargestellt, und zwar sowohl aus völkerrechtlicher (A.) als auch aus verfassungsrechtlicher (B.) Sicht.

A. Völkerrecht

Was die Alliierten Italien am 26. April 1915 in London für einen Kriegseintritt gegen die Mittelmächte um Österreich-Ungarn versprochen hatten,¹ wurde nach dem Ende des Ersten Weltkriegs zur Gewissheit: Art. 27 des Staatsvertrags von Saint-Germain-en-Laye vom 10. September 1919² besiegelte die Abtrennung Südtirols (und des heutigen Trentino) von Tirol und Österreich und die Annexion an Italien.³ Diese Annexion erfolgte im Widerspruch zum 14-Punkte-Programm,⁴ das US-Präsident *Woodrow Wilson* am 8. Jänner 1918 vor dem US-Kongress verkündete, und das als Ausgangspunkt des modernen Selbstbestimmungsrechts der Völker gilt.⁵ Nach Pkt. 9 des Programms sollten die Grenzen Italiens nämlich nach klar erkennbaren Volkstumslinien berichtigt werden, was zwar den Übergang der mehrheitlich italienischsprachigen Gebiete im Trentino und im Friaul (um Triest) bedeutet hätte, nicht aber von Südtirol, dessen Bevölkerung 1910 zu 97 Prozent deutsch- oder la-

¹ Vgl. etwa *Ritschel*, Diplomatie um Südtirol. Politische Hintergründe eines europäischen Versagens (1966) 24 ff. und insb. 43 ff.

² StGBI. 1920/303; KD Nr. 1804 vom 6. 10. 1919, GAKI Nr. 238 vom 7. 10. 1919, umgewandelt in G Nr. 1322 vom 26. 9. 1920, GAKI Nr. 241 vom 12. 12. 1920.

³ Dazu z. B. *Fenet*, Question 15 ff.

⁴ Abgedruckt etwa in *Reinisch* (Hg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Band II: Materialienteil⁵ (2013) 413 ff. (D 170); online z. B. unter http://avalon.law.yale.edu/20th_century/wilson14.asp (30. 9. 2020).

⁵ So z. B. *Hilpold*, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, in: *Reinisch* (Hg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Band I: Textteil⁵ (2013) Rz. 1518 (Rz. 1523); *Ermacora*, Autonomie als innere Selbstbestimmung, AVR 2000, 285 (296).

dinischsprachig war.⁶ Die trotzdem erfolgte Grenzverschiebung zog daher die Frage nach dem Umgang mit der zur Minderheit gewordenen deutsch- und ladinischsprachigen Bevölkerung nach sich.

Diese Frage wird nachfolgend aus völkerrechtlicher Sicht betrachtet. Als Siegermacht waren Italien nach dem Ersten Weltkrieg noch keine völkerrechtlichen Verpflichtungen zum Schutz der Minderheiten auferlegt worden.⁷ Ebenso waren einseitige Versprechungen – v. a. nach der Machtergreifung *Benito Mussolinis* 1922 – nur leere Worte geblieben.⁸ Erst 1946 zeichnete sich mit der Unterzeichnung des Pariser Vertrags eine Kompromisslösung ab (I.). Dieser Vertrag wurde im Ersten Autonomiestatut 1948 nur völlig unzureichend umgesetzt (II.). Zumal auch die Umsetzung und Anwendung des Statuts unzureichend waren, wandte sich Österreich 1960 an die VN-Generalversammlung (III.). Von dieser zu Verhandlungen aufgefordert (IV.), vereinbarten die zwei Staaten 1969 ein Maßnahmenpaket zur detaillierten inhaltlichen Ausgestaltung des Schutzsystems und einen Operationskalender als Fahrplan für die Umsetzung, der u. a. die 1992 erfolgte Beilegung des vor den VN entbrannten Streits vorsah (V.). Dieses Paket und der zentrale Notenwechsel von 1992 bilden die Grundlage für die völkerrechtliche Verankerung des Schutzniveaus von 1992 (VI.).

⁶ *Stadlmayer*, Die Südtiroler Volksgruppe, in: Straka (Hg.), Handbuch der europäischen Volksgruppen (1970) 354 (356). Demnach betrug der Anteil an Italienischsprachigen dann schon im Jahr 1921 acht Prozent.

⁷ Vgl. *Hummer*, Rechtscharakter 137 f.; *Hilpold*, 20 Jahre Streitbeilegungserklärung – Gedankensplitter aus völkerrechtlicher Sicht, in: Pallaver (Hg.), *Politika* 12. Jahrbuch für Politik (2012) 167 (169). Für den Versuch, doch einen Schutzanspruch Österreichs herzustellen, vgl. *Hilpold/Perathoner*, Schutzfunktion 79 f., m.w.N. Von einem bis 1939 bestehenden Recht des Deutschen Reichs auf Geltendmachung der Selbstbestimmung spricht *Veiter*, Die Südtiroler Autonomie im Lichte des Völkerrechts der Gegenwart, in: Wegener (Hg.), Festschrift für Karl Gottfried Hugelmann zum 80. Geburtstag am 26. September 1959 dargebracht von Freunden, Kollegen und Schülern. Band 2 (1959) 675 (684 ff.). Vgl. auch *Verdross*, Deutsch-Südtirol und der Völkerbund, Die Friedens-Warte 1926, 106 (107 f.).

⁸ Vgl. *Hilpold*, Die völkerrechtliche Absicherung der Südtirolautonomie, in: Marko et al. (Hg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol (2005) 38 (38 f.); *Perathoner*, Die Südtirol-Autonomie als internationales Referenzmodell? Die internationale Absicherung und die Verallgemeinerungsfähigkeit der Südtiroler Errungenschaften, in: Hilpold (Hg.), Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich (2016) 135 (146 ff.); *Ermacora*, Südtirol als Rechtsproblem in nationaler und internationaler Sicht, in: Huter (Hg.), Südtirol. Eine Frage des europäischen Gewissens (1965) 426 (433 ff.); *Corsini*, La genesi degli accordi Degasperigruber nella politica interna italiana, in: Region Trentino-Südtirol (Hg.), Der Pariser Vertrag. 5. September 1946. Zum dreißigsten Jahrestag der Unterzeichnung des Degasperigruber-Abkommens (1976) 53 (54 ff.). Allgemein zum Zeitraum 1918–1946 vgl. z. B. *Corsini/Lill*, Südtirol 1918–1946 (1988); *Bernardini*, La dimensione internazionale dell'Accordo De Gasperi-Gruber, in: ders. (Hg.), L'Accordo De Gasperi-Gruber. Una storia internazionale (2016) 7.

I. Pariser Vertrag

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die Südtirolfrage neu aufgerollt. Bereits vor Beginn der Pariser Friedenskonferenz zwischen Italien und den Siegermächten im Juli 1946⁹ zeigte sich aber, dass die Rückgliederung Südtirols an Österreich international nicht mehrheitsfähig war. Die Außenminister der Besatzungsmächte USA, Sowjetunion, Vereinigtes Königreich und Frankreich entschieden sich bereits am 1. Mai 1946 gegen die Forderung Südtirols und Österreichs nach einer Volksabstimmung – zu sehr war Südtirol in den Sog strategischer Interessen der Großmächte geraten,¹⁰ die insg. für einen Verbleib bei Italien sprachen.¹¹

Angehört wurden dagegen Vorschläge über „kleinere Grenzberichtigungen“, was Österreich dazu veranlasste, mit der sog. Pustertal-Lösung eine Teilung Südtirols vorzuschlagen. Jedoch wurde auch dieser Vorschlag, nach dem neben dem Pustertal auch das Eisacktal bis Brixen rückgegliedert werden sollte, bereits im Juni von den Außenministern abgelehnt.¹²

Nunmehr war Österreich bestrebt, zumindest völkerrechtlich verankerte Minderheitenrechte zu erreichen.¹³ Von den Westmächten – und v. a. von den Briten – zur Aufnahme bilateraler Verhandlungen bewogen,¹⁴ schlossen der österreichische Außenminister *Karl Gruber* und sein italienisches Pendant und zugleich Ministerpräsident, *Alcide De Gasperi*,¹⁵ am Rande der Pariser Friedenskonferenz einen völkerrechtlichen Vertrag zum Schutz der in Südtirol lebenden deutschsprachigen Minderheit: den Pariser Vertrag. Die in den Dolomitentälern Südtirols, des Trentino

⁹ Siehe z. B. *Fenet*, Question 79 ff.; *Stadlmayer*, Kein Kleingeld im Länderschacher. Südtirol, Triest und Alcide De Gasperi 1945/1946 (2002) 177 ff.

¹⁰ Vgl. für diese Interessen z. B. *Gruber*, Zwischen Befreiung und Freiheit. Der Sonderfall Österreich² (1953) 64 ff. Nicht zu Unrecht gab er diesem Kapitel seines Buchs den Titel „Südtirol, Kleingeld im Länderschacher“.

¹¹ Zu den Ausführungen in diesem Abs. *Steininger*, Südtirol 217 ff.; *ders.*, Autonomie 13 ff.; *Miehsler*, Südtirol 152 ff.; *Hummer*, Rechtscharakter 138; *Pastorelli*, La questione del confine italo-austriaco alla Conferenza di pace, in: *Region Trentino-Südtirol* (Hg.), Der Pariser Vertrag. 5. September 1946. Zum dreißigsten Jahrestag der Unterzeichnung des De Gasperi-Gruber-Abkommens (1976) 103 (104 ff.); *Alcock*, The History of the South Tyrol Question (1970) 96 ff.; *Toscano*, Storia diplomatica della questione dell'Alto Adige² (1968) 263 ff.

¹² Siehe z. B. *Steininger*, Autonomie 67 ff.; *Gruber*, Befreiung 70 ff.; *Carandini*, Un patto tra galantuomini, *Il Mondo* Nr. 42 vom 16. 10. 1956, 3 (3 f.); *Toscano*, Storia 305 ff.

¹³ *Gruber*, Befreiung 79 f.

¹⁴ *Carandini*, *Il Mondo* Nr. 42/1956, 3 f.; *Gruber*, Befreiung 85; *Volgger*, Südtirol nach dem zweiten Weltkrieg, in: *Ebner* (Hg.), Südtirol in Not und Bewährung. Festschrift Michael Gamper (1955) 212 (224).

¹⁵ Häufiger „*De Gasperi*“. In dieser Arbeit wird aber „*De Gasperi*“ verwendet – nicht zuletzt deshalb, weil *De Gasperi* selbst den hier im Detail untersuchten Pariser Vertrag eindeutig in ebendieser Form unterschrieb.

und der Provinz Belluno (Venetien) beheimatete ladinischsprachige Minderheit wurde dagegen trotz entsprechender Vorstöße Österreichs nicht erwähnt.¹⁶

1. Rechtsnatur

Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge verlangt die Annahme des Texts und die von zuständigen Staatsorganen gegebene Zustimmung, völkervertraglich gebunden zu sein.¹⁷ Das prinzipielle Bestehen und das Ausmaß dieses Rechtsfolgewillens muss dabei vorrangig (und objektiv) aus Sprache und Inhalt des Texts – und nur ergänzend aus den vorbereitenden Arbeiten und den Umständen bei Vertragsschluss – abgeleitet werden.¹⁸ Die *spätere* Praxis spielt – zumindest bei der Vertragsauslegung – ebenfalls eine große Rolle.¹⁹ Später wurden diese Grundvoraussetzungen völkerrechtlicher Verträge im Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (Wiener Vertragsrechtskonvention, WVK),²⁰ dem sowohl Österreich als auch Italien beigetreten sind,²¹ kodifiziert.

Von völkerrechtlichen Verträgen zu unterscheiden sind rechtlich unverbindliche Mittel wie *Gentlemen's Agreements* – politische Absprachen zwischen Staatsmännern bzw. -frauen, die bei entsprechendem Inhalt eine persönliche, bloß moralische Bindung derselben begründen können²² – sowie politische Abmachungen und Absichtserklärungen zwischen Staaten.²³

Die Frage nach der rechtlichen Qualifizierung des Pariser Vertrags ist aus praktischer Sicht zwar unbedeutend, da er auch von Österreich und Italien stets als völkerrechtlicher Vertrag aufgefasst wurde.²⁴ Aus wissenschaftlicher Sicht gebietet

¹⁶ Vgl. *Calliari*, La minoranza ladino-dolomitica. Costituzione, Statuto d'autonomia, leggi regionali e provinciali (1991) 92–100; *Hilpold*, Minderheitenrecht 134 ff. (insb. Fn. 469), m.w.N.

¹⁷ Vgl. z. B. *Chen*, An Introduction to Contemporary International Law. A policy-oriented perspective³ (2015) 260 f. und 321 ff.; *Binder/Zemanek*, Das Völkervertragsrecht, in: Reinisch (Hg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Band I: Textteil⁵ (2013) Rz. 227 (Rz. 250 ff.); *Widdows*, What is an Agreement in International Law?, BYIL 1979, 117 (119 ff.); *Verdross/Simma*, Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis³ (1984) § 534.

¹⁸ Vgl. *Chinkin*, A Mirage in the Sand? Distinguishing Binding and Non-Binding Relations Between States, LJIL 1997, 223 (230 ff.); *Binder/Zemanek*, Völkervertragsrecht Rz. 247; *Hummer*, Rechtscharakter 141 f.

¹⁹ Siehe dazu ausführlich unten 2. Teil, A. VI. I.

²⁰ UNTS 1155 (1980) Nr. 18232, <http://treaties.un.org/doc/publication/UNTS/Volume%201155/v1155.pdf> (30. 9. 2020). Für die Hintergründe vgl. z. B. *Kearney/Dalton*, The Treaty on Treaties, AJIL 1970, 495 (508).

²¹ BGBl. 1980/40; G Nr. 112 vom 12. 2. 1974, OBl. zu GA Nr. 111 vom 30. 4. 1974.

²² Vgl. *Verdross/Simma*, Völkerrecht § 544; *Binder/Zemanek*, Völkervertragsrecht Rz. 249.

²³ *Verdross/Simma*, Völkerrecht § 545. Ähnlich *Binder/Zemanek*, Völkervertragsrecht Rz. 248.

²⁴ *Miehsler*, Südtirol 165; m.w.N. *ders.*, Das Gruber-De Gasperi-Abkommen und seine Auslegung, in: Huter (Hg.), Südtirol. Eine Frage des europäischen Gewissens (1965) 385 (396);

es sich aber aufgrund einiger Unregelmäßigkeiten, auf die wichtigsten Probleme einzugehen, um die Rechtsnatur dieses grundlegenden Dokuments für den Minderheitenschutz in Südtirol definitiv abzuklären.

a) Bilaterale Ebene

aa) Ein Vertrag, der kein Vertrag ist?

Zunächst ist festzuhalten, dass der Pariser Vertrag nicht explizit als Vertrag bezeichnet wird. Das auf Briefpapier der österreichischen Delegation in Paris gedruckte und von *Gruber* und *Degasperi* unterzeichnete Dokument hat keinen Titel.²⁵ Dies ist aber nicht ungewöhnlich – der Titel internationaler Instrumente ist kaum aussagekräftig für ihre Rechtsnatur,²⁶ zumal das Völkerrecht keine besonderen Anforderungen an die Form von Verträgen stellt.²⁷

Zunächst wurde der Vertrag aber auf Briefpapier der italienischen Delegation unterzeichnet und hatte sehr wohl eine Überschrift: „*Draft Peace Treaty with Italy. Proposed Amendment to Art. 10⁶*“.²⁸ Es war nämlich geplant, den Text in Art. 10 des italienischen Friedensvertrags aufzunehmen, was auch aus zwei Briefwechseln vom 5. September 1946 hervorgeht.²⁹ Im ersten Briefwechsel versicherte *Degasperi*, Italien werde – wie mündlich vereinbart – bereit sein, „*to give careful attention to any suggestions which the Austrian Government may wish to set forth concerning the best solution to be given to the matters covered by article 10⁶*“.³⁰ Im zweiten Briefwechsel stellen die Außenminister klar, dass die Mindestzahl an Schülern für den Unterricht i.S.v. Pkt. 1 Abs. 2 lit. a PV in Sonderregelungen festgelegt wird.³¹

Hummer, Rechtscharakter 140f. und 158; m.w.N. *Veiter*, Das Gruber-Degasperi-Abkommen als Beitrag zur Lösung von Minderheitenproblemen in Europa, in: *Region Trentino-Südtirol* (Hg.), Der Pariser Vertrag. 5. September 1946. Zum dreißigsten Jahrestag der Unterzeichnung des Degasperi-Gruber-Abkommens (1976) 155 (156); *Toscano*, *Storia* 433.

²⁵ Vollständig abgedruckt etwa in *Region Trentino-Südtirol* (Hg.), Der Pariser Vertrag. 5. September 1946. Zum dreißigsten Jahrestag der Unterzeichnung des Degasperi-Gruber-Abkommens (1976) 10f.

²⁶ Es gibt denn auch viele Bezeichnungen für Verträge: vgl. nur *Binder/Zemanek*, Völkervertragsrecht Rz. 248.

²⁷ *Chinkin*, *LJIL* 1997, 229f.

²⁸ *Stadlmayer*, *Kleingeld* 226; *Matscher*, 60 Jahre Pariser Abkommen, *EE* 2006, 97 (97). Vgl. das ursprüngliche Dokument auf italienischem Briefpapier in *Region Trentino-Südtirol* (Hg.), *Pariser Vertrag* 8f.

²⁹ Siehe z.B. *Hummer*, *Rechtscharakter* 139; *Ermaçora*, *Geheimbericht* 60f. und 131f.

³⁰ Der Wortlaut der Zusicherung deutet auf eine bloße Verwendungszusage hin. Vgl. *Hummer*, *Rechtscharakter* 139. Ein Mitwirkungsrecht Österreichs kann aber auch aus Pkt. 2 PV abgeleitet werden: vgl. unten 2. Teil, A.I.2.b)dd(3).

³¹ Hierbei handelt es sich laut *Hummer* (*Rechtscharakter* 139, insb. Fn. 28) um ein innerstaatlich im Geist des Vertrags und ohne weitere Verhandlungen auszuführendes *pactum de contrahendo* (im untechnischen Sinn).

Österreich und Südtirol erachteten die Aufnahme der Minderheitenschutzregelungen in den Friedensvertrag als prioritäres Ziel für ihre völkerrechtliche Absicherung, während sie in der Unterzeichnung des Abkommens selbst nur ein Mittel zu diesem Zweck sahen.³² Italien war dagegen in erster Linie am Abschluss eines bilateralen Vertrags interessiert.³³ So lehnte *Degasperi* die Aufnahme des Pariser Vertrags in den Friedensvertrag einen Tag nach seiner Unterzeichnung aus innenpolitischen Gründen ab: Die Aufnahme würde in der öffentlichen Wahrnehmung in Italien den (falschen) Eindruck erwecken, man habe den Pariser Vertrag nicht freiwillig, sondern aufgrund eines Diktats der Siegermächte geschlossen, was seine Durchführung gefährden würde.³⁴ Müsste er die Aufnahme eines für Italien so belastenden Vertrags vorschlagen, hätte dies zudem sogar seinen Sturz zur Folge.³⁵ Man werde das Abkommen aber selbst bei Nichtunterzeichnung des Friedensvertrags durchführen.³⁶

Es bedurfte daher einer neuen Konstruktion, um den von Österreich verlangten Bezug zwischen Pariser Vertrag und Friedensvertrag herzustellen. Erst zu diesem Zweck wurde das auf italienischem Briefpapier unterzeichnete Original durch ein inhaltsgleiches, mit 5. September (rück-)datiertes Dokument ersetzt, das keinen Titel mehr aufwies.³⁷ In der Folge wurde der Friedenskonferenz auf Antrag Belgiens und der Niederlande³⁸ ein Kompromiss vorgelegt, der zum Erfolg führte:³⁹ Art. 10 Abs. 2

³² Siehe den Bericht des SVP-Delegierten *von Guggenberg*, Die Magna Charta für Südtirol, Dolomiten vom 3. 9. 1966, zitiert nach: *Ritschel*, Diplomatie um Südtirol. Politische Hintergründe eines europäischen Versagens (1966) 251 (251): „Den Ausschlag für unsere Zustimmung gab jedoch unsere Überzeugung, daß nur eine internationale Untermauerung des Abkommens uns wirksamen und dauernden Schutz bieten könne. Daher legten wir der Verankerung im Friedensvertrag ungleich höheren Wert bei als der Aussicht, [...] weitere Postulate zugebilligt zu erhalten. Die Verankerung des Abkommens war auch von Anfang an sozusagen das Leitmotiv Minister Grubers“; *Gruber*, Ein politisches Leben. Österreichs Weg zwischen den Diktaturen (1976) 116. Vgl. auch den Bericht von *Schmid*, Die Geschichte des Amendments zum Artikel 10 des Friedensvertrages mit Italien, abgedruckt in: *Gehler* (Hg.), Selbstbestimmung 463, Dokument 185; *Gruber*, Befreiung 85 und 87.

³³ Laut *Aide-mémoire* des Unterhändlers *Nicolò Carandini* an *Degasperi* habe man kein Interesse an einer Aufnahme in den Friedensvertrag – *Grubers* Unterschrift sei mehr als ausreichend. Vgl. *Documenti diplomatici italiani, decima serie 1943–1948, volume IV, 305, Nr. 257*, zitiert nach: *Stadlmayer*, Kleingeld 226 (Fn. 645).

³⁴ *Toscano*, *Storia* 404 f. Vgl. auch *Fenet*, *Question* 82; *Miehsler*, *Südtirol* 160; *Zeller*, *Verankerung* 15, m.w.N.

³⁵ So steht es im Bericht von *Schmid*, *Geschichte* 463.

³⁶ Vgl. den Aktenvermerk einer Unterredung des österreichischen Journalisten *Lederer* mit *Degasperi* nach der Pressekonferenz vom 7. 9. 1946, abgedruckt in: *Gehler* (Hg.), *Selbstbestimmung* 457, Dokument 182. Von einer solchen Äußerung *Degasperis* (allerdings am 10. 9. 1946) spricht auch *Volgger* (*Südtirol* 229).

³⁷ *Schmid*, *Geschichte* 464; *Stadlmayer*, *Kleingeld* 325. *Toscano* (*Storia* 403 f.) spricht dagegen nicht von einer Meinungsänderung: Man habe sich nicht darauf geeinigt, die Aufnahme in den Friedensvertrag zu beantragen, Italien habe nur den Vertragsschluss mitteilen wollen. Den ursprünglichen Titel erwähnt er freilich nicht.

³⁸ Abgedruckt in *Ermacora*, *Geheimbericht* 133 ff.

des am 10. Februar 1947 unterzeichneten Friedensvertrags zwischen Italien und den Alliierten und Assoziierten Mächten (im Folgenden: Friedensvertrag, FV)⁴⁰ enthält nicht – wie zunächst geplant – den gesamten Text des Pariser Vertrags, sondern bestimmt „nur“, dass Italiens Vertragspartner von den am 5. September 1946 zwischen Österreich und Italien akkordierten Bestimmungen, deren Text im Anhang IV des Friedensvertrags enthalten ist, Kenntnis genommen haben.

Die Vertragsnatur könnte nun aber durch die Annahme infrage gestellt werden, die Parteien hätten keine bilaterale Bindung bezweckt, sondern eine nur politisch relevante Einigung über den Text unterzeichnet, der dann in den Friedensvertrag aufgenommen werden sollte.⁴¹ Dieser Ansicht war ursprünglich sogar die österreichische Delegation. Erst aufgrund der dem Vertragstext neu angedachten Rolle als Anhang zum Friedensvertrag sei die Konstruktion „als formelles Agreement, das heißt als ein Vertrag“, erstmals aufgetaucht.⁴² Laut der Verhandlungsniederschrift Nr. 38 über die Sitzung des Ministerrats vom 1. Oktober 1946⁴³ verlas *Gruber* denn auch „den Inhalt des sogenannten Vertrages, der kein Vertrag ist, sondern ein Amendement zu Artikel 10 des italienischen Friedensvertrages“ und betonte, dass es sich also um ein politisches *Gentlemen's Agreement* handle.⁴⁴ Davon sprach *Gruber* sogar noch in einem Memorandum aus dem Jahr 1961.⁴⁵

bb) Argumente für die Vertragsnatur

Aus heutiger Sicht geht die Annahme, das *Gruber-Degasperi*-Abkommen sei kein Vertrag, trotzdem klar fehl. *Gruber* war sich trotz anderslautender Äußerungen wohl der Tragweite seines Handelns bewusst. Aufgrund der Lage bei der Friedenskonferenz war er sich darüber im Klaren, dass die Verankerung von Minderheitenrechten im Friedensvertrag nur über eine Einigung mit Italien zu erreichen ist.⁴⁶ Zumindest nach der Ablehnung eines gemeinsamen Antrags auf Aufnahme in den Friedensvertrag war ihm auch die Unausweichlichkeit eines Vertrags bewusst. Als nämlich das Vertragskonstrukt angedacht wurde, wies *Gruber* den belgischen Minister *Georges Kaeckenbeeck* auf die „staatsrechtlichen, parlamentarischen und publizis-

³⁹ Vgl. *Hummer*, Rechtscharakter 139; *Ritschel*, Diplomatie 229 ff.; *Weisgerber*, Vertragstexte 33 ff.

⁴⁰ UNTS 49 (1950) Nr. 747, <http://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%2049/v49.pdf> (30.9.2020).

⁴¹ So etwa *Heusel*, „Weiches“ Völkerrecht. Eine vergleichende Untersuchung typischer Erscheinungsformen (1991) 207 f.

⁴² *Schmid*, Geschichte 465.

⁴³ Abgedruckt etwa in *Steininger*, Autonomie 348 (350) oder *Ermacora*, Geheimbericht 239 (245 f.).

⁴⁴ Vgl. Verhandlungsniederschrift vom 1. 10. 1946: *Steininger*, Autonomie 352; *Ermacora*, Geheimbericht 246.

⁴⁵ Abgedruckt in *Ritschel*, Diplomatie 238 (241 ff.).

⁴⁶ *Gruber*, Befreiung 85.

tischen Folgen“ hin, was einer verschleiernenden Änderung des Wortlauts des neuen Art. 10 Abs. 2 FV bedurfte: Statt von der Kenntnisnahme einer Vereinbarung (*agreement*) war nun von akkordierten Bestimmungen (*provisions agreed*) die Rede.⁴⁷ Ohne die völkerrechtlichen Folgen infrage zu stellen, zielte *Gruber* also offensichtlich (nur) darauf ab, die von ihm befürchteten negativen Folgen einer Kennzeichnung als *Vertrag* zu vermeiden. Staatsrechtlich hätte dies nämlich eine Genehmigungspflicht des Nationalrats und ein Vetorecht des Alliierten Rats⁴⁸ zur Folge gehabt, wobei die Debatte im Parlament nicht nur unklaren Ausgangs gewesen (parlamentarische Folgen), sondern auch mit einer kritischen Presseberichterstattung (publizistische Folgen) einhergegangen wäre.⁴⁹

Selbst der eher unwahrscheinliche Fall, dass *Gruber* nur vom Abschluss eines *Gentlemen's Agreements* ausging, würde aber nichts an der Vertragsnatur ändern. Die Rechtsnatur von völkerrechtlichen Verträgen hängt nämlich nicht von der Auslegung und den Absichten der Verhandlungsführer ab, sondern ergibt sich anhand objektiver Kriterien.⁵⁰

Zumindest Italien strebte nämlich von Beginn an den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags an,⁵¹ ohne dass dies von Österreich infrage gestellt wurde. Die Aussagen *Grubers*, die noch dazu nur innerstaatlich und *ex post* erfolgten, sind daher als politische Äußerungen oder allenfalls als rechtlich unerhebliche Mentalreservation zu bewerten.⁵²

Ebenfalls für die Vertragsnatur spricht die Tatsache, dass auch die Friedenskonferenz auf den Abschluss eines bilateralen Vertrags hinarbeitete, der die – von Österreich angestrebte – Aufnahme in den Friedensvertrag überhaupt erst ermöglichte.⁵³ Dies wird auch durch die Endfassung von Art. 10 Abs. 2 FV bestätigt: Nur unter der Annahme, dass es sich um einen eigenen Vertrag handelt, ergibt die Kenntnisnahme der bilateral akkordierten Maßnahmen durch die Siegermächte und die Auslagerung des Vertragstexts in Anhang IV FV Sinn.⁵⁴

⁴⁷ *Schmid*, Geschichte 464 f.

⁴⁸ Vgl. Art. 6 lit. a Zweites Kontrollabkommen vom 28.6.1946, abgedruckt z. B. in *Reinisch* (Hg.), Materialenteil 778 ff. (D 351). Siehe dazu mit einem weiteren Argument für die Vertragsnatur *Hummer*, Rechtscharakter 149.

⁴⁹ Vgl. dazu ausführlich *Hummer*, Rechtscharakter 140 und 146 ff.; *Steininger*, Autonomie 148 ff.

⁵⁰ *Ermacora*, Geheimbericht 252. Siehe dazu auch IGH, Maritime Delimitation and Territorial Questions Between Qatar and Bahrain, *Katar/Bahrain*, Jurisdiction and Admissibility, Urteil vom 1.7.1994, ICJ Reports 1994, 112 (121 ff., Abs.-Nr. 27): „*The Court does not find it necessary to consider what might have been the intentions of the Foreign Minister of Bahrain or, for that matter, those of the Foreign Minister of Qatar.*“ Dazu *Chinkin*, LJIL 1997, 224 ff.

⁵¹ Siehe z. B. *Carandini*, Il Mondo Nr. 42/1956, 3 f.; *ders.*, L'accordo di Parigi, Il Mondo Nr. 16 vom 17.4.1962, 3 (3). Vgl. auch *Stadlmayer*, Kleingeld 226 ff., m. w. N.

⁵² *Hummer*, Rechtscharakter 148 ff.

⁵³ So auch *Miehsler*, Südtirol 162 f. Zustimmend *Hummer*, Rechtscharakter 149 (Fn. 106).

⁵⁴ Ähnlich *Ermacora*, Geheimbericht 237.

Dies gilt umso mehr, als Österreich kein Signatarstaat des italienischen Friedensvertrags war. Es wäre höchst unsinnig, wenn Österreich in wochenlangen Verhandlungen mit Italien Schutznormen für Südtirol vereinbaren würde, um dann die Einforderung der italienischen Verpflichtungen den – nicht spezifisch daran interessierten – Vertragspartnern Italiens aus dem Friedensvertrag zu überlassen, ohne selbst eine Einflussnahme darauf zu haben.⁵⁵

cc) Genehmigung und Ratifikation

Geht man also von der Vertragsnatur aus, stellt sich die Frage, wie ein Vertrag zustande kam. Ein verfassungskonformes Vorgehen hätte jeweils einer parlamentarischen Genehmigung bedurft, die in Italien aber nur nachträglich erfolgte und in Österreich sogar ganz entfiel.

(1) Italien

Italien befand sich vom Ende des Faschismus 1943 bis zum Inkrafttreten der Verfassung am 1. Jänner 1948 in einer Übergangsphase, in der mit GDSt. Nr. 151 vom 25. Juni 1944⁵⁶ eine provisorische Verfassung galt. Diese wurde mit Art. 3 GvDSt. Nr. 98 vom 16. März 1946⁵⁷ geändert – und die Befugnisse der Verfassungsgebenden Versammlung (VerfVers.) geregelt: So wurde die Gesetzgebung vorläufig (weiterhin) überwiegend an die Regierung delegiert. Die Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen war aber davon ausgenommen und als Befugnis der am 22. Juni 1946 zusammengetretenen VerfVers. verankert.⁵⁸

Trotzdem holte *Degasperi* weder vor noch nach Vertragsschluss eine Genehmigung dieses provisorischen Parlaments ein. Nachträglich wurde der Pariser Vertrag dann aber – indirekt – in die italienische Rechtsordnung inkorporiert: mit der Genehmigung und Ratifikation des Friedensvertrags, dessen Bestandteil der Vertrag ist.⁵⁹ Diese indirekte Vorgehensweise mag demokratiepolitisch fragwürdig sein, ist aber staatsrechtlich legitim. So kommt dem Pariser Vertrag in der dualistisch, d. h. von der Trennung von Völkerrecht und Staatsrecht geprägten Rechtsordnung Italiens⁶⁰ der Rang des Umsetzungsakts – und somit Gesetzesrang – zu.⁶¹

⁵⁵ Ähnlich *Hummer*, Rechtscharakter 142 f.

⁵⁶ GAKI Nr. 39 vom 8. 7. 1944. Siehe dazu z. B. *Paladin*, *Diritto costituzionale*³ (1998) 91 ff.

⁵⁷ GAKI Nr. 69 vom 23. 3. 1946.

⁵⁸ Vgl. *Paladin*, *Diritto* 99 f.

⁵⁹ Siehe zur Ratifikation des Friedensvertrags unten 2. Teil, A.I.1.b).

⁶⁰ Entwickelt von *Triepel* (Völkerrecht und Landesrecht (1899)), wurde die Theorie von *Anzilotti* (Il diritto internazionale nei giudizi interni (1905)) weiterentwickelt: vgl. dazu *Cassese*, *International Law* (2001) 162 f. (insb. Fn. 3, 433); *Cannizzaro*, Il mutamento dei paradigmi della scienza giuridica internazionalista e la dottrina italiana, *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi* 2014, 77 (90 ff.); *D'Atena*, Minderheitenschutz 166.

⁶¹ VfGH Urteil Nr. 32/1960, GA VfGH Nr. 128 vom 21. 5. 1960, RE Pkt. 3. Dazu ausführlicher unten 2. Teil, B.I.1. Vgl. auch *Miehsler*, Südtirol 167 f.; *Pizzorusso*, *Aspetti*

(2) Österreich

In Österreich wurde der Pariser Vertrag gar nicht parlamentarisch genehmigt, obwohl Art. 50 Abs. 1 (i.d.g.F.: Z 1) Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) dies u. a. für politische Staatsverträge vorsieht. Als politisch gelten Verträge, die öffentliche Belange betreffen und die Existenz, territoriale Integrität, Unabhängigkeit, Stellung oder das maßgebliche Gewicht des Staates in der Staatengemeinschaft berühren.⁶² Da Österreich mit dem Pariser Vertrag das Schicksal einer österreichischen Minderheit in Italien regelte, indem es für diese einen Schutz erwirkte und damit implizit auf die Geltendmachung eines Gebietsanspruchs verzichtete, handelt es sich eindeutig um einen solchen staatstragenden Vertrag – und insofern um eine klare verfassungsrechtliche Fehlbehandlung.⁶³ Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass der Ministerrat⁶⁴ und der Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten des Nationalrats⁶⁵ den Bericht *Grubers* am 1. Oktober 1946 zur Kenntnis nahmen. Eine bloße Kenntnisnahme ersetzt nicht die in Art. 50 Abs. 1 B-VG geforderte Genehmigung des Nationalrats.⁶⁶

Ebenso wenig wurde der Pariser Vertrag – wie in Art. 65 Abs. 1 B-VG vorgesehen – vom Bundespräsidenten abgeschlossen (Ratifikation).⁶⁷ Unter Zugrundelegung der (falschen) Qualifizierung des Pariser Vertrags als Vertrag, der nicht unter Art. 50 Abs. 1 B-VG fällt, war dies aber rechtmäßig. Der Bundespräsident kann nicht-politische Verträge nämlich ohne vorherige Genehmigung des Nationalrats selbst abschließen oder die Bundesregierung bzw. ihre jeweils zuständigen Mitglieder nach Art. 66 Abs. 2 B-VG zum Abschluss ermächtigen. Diese Ermächtigung wurde mit Entschließung vom 31. Dezember 1920⁶⁸ für den Abschluss von Verträgen, die nicht ausdrücklich als „Staatsvertrag“ bezeichnet werden und nicht des Austauschs von Ratifikationsurkunden bedürfen, erteilt, und zwar der Bundesregierung für Regierungsübereinkommen; dem ressortmäßig zuständigen Minister im Einvernehmen mit dem Außenminister für Ressortübereinkommen; dem ressort-

dell'efficacia giuridica dell'accordo Degasperi-Gruber, in: *Region Trentino-Südtirol* (Hg.), *Der Pariser Vertrag*, 5. September 1946. Zum dreißigsten Jahrestag der Unterzeichnung des Degasperi-Gruber-Abkommens (1976) 137 (139 f.). Für die im Jahr 2001 in die Verfassung eingefügte Gesetzgebungsschranke der Achtung der völkerrechtlichen Verpflichtungen siehe unten 3. Teil, A.I.1., für die potenziellen Auswirkungen dieser neuen Stellung des Völkervertragsrechts auf Südtirol unten 4. Teil, A.III.

⁶² Vgl. z. B. *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, *Bundesverfassungsrecht*¹¹ (2015) Rz. 227; *Öhlinger/Eberhard*, *Verfassungsrecht*¹¹ (2016) Rz. 117.

⁶³ In diesem Sinne u. a. auch *Hummer*, *Rechtscharakter* 140; *Ermacor*, *Geheimbericht* 249; *Veiter*, *Südtiroler Autonomie* 707 f. A.A. – u. a. weil Österreich aus dem Vertrag nur Rechte erwachsen seien – *Miehler*, *Südtirol* 168 ff.; dazu kritisch *Hummer*, *Rechtscharakter* 169 (Fn. 169) und *Heusel*, *Völkerrecht* 207 (v. a. Fn. 514).

⁶⁴ Vgl. Verhandlungsniederschrift vom 1. 10. 1946 (oben 2. Teil Fn. 43).

⁶⁵ Resolution vom 1. 10. 1946, abgedruckt etwa in *Ermacor*, *Vaterland* 422 ff. (Quelle 14).

⁶⁶ So *Hummer*, *Rechtscharakter* 145 (insb. Fn. 71).

⁶⁷ *Öhlinger/Eberhard*, *Verfassungsrecht* Rz. 117.

⁶⁸ BGBl. 1921/49.

mäßig zuständigen Minister für bloße Verwaltungsübereinkommen. Stuft man den Pariser Vertrag nun nicht als Vertrag gem. Art. 50 Abs. 1 B-VG ein, gehört er *a contrario* zu diesen „untergesetzlichen Abkommen“⁶⁹. Als das Außenministerium betreffender Vertrag, der Österreich keine Verpflichtungen auferlegt, ist die Einstufung als Ressortübereinkommen dann durchaus plausibel und der Abschluss durch den – ressortmäßig zuständigen – Außenminister korrekt.⁷⁰

Ohnehin wird die Geltung und Wirksamkeit des Pariser Vertrags im *Völkerrecht* nicht von seiner verfassungsrechtlichen Fehlbehandlung als nicht-politischer Vertrag berührt, die eine rein innerstaatliche Angelegenheit ist. Innerstaatliches Recht dient aber gem. Art. 27 WVK nicht als Rechtfertigungsgrund für die Nichterfüllung von völkerrechtlichen Verträgen. Die völkerrechtliche Bindungswirkung von Staaten für die Handlungen ihrer Organe ist zudem nicht von innerstaatlichen Grenzen und Voraussetzungen abhängig, sofern die Zustimmung, durch den Vertrag gebunden zu sein, durch grundsätzlich befugte Organe erteilt wurde.⁷¹ Eine Ausnahme zu diesem in Art. 46 WVK kodifizierten Grundsatz der Unerheblichkeit der innerstaatlichen Zuständigkeit besteht nur, wenn die Zuständigkeitsverletzung offenkundig ist und eine innerstaatliche Rechtsvorschrift von grundlegender Bedeutung betrifft. Eine offenkundige – d. h. für jeden Staat, der sich nach allgemeiner Übung und nach Treu und Glauben verhält, objektiv erkennbare – Verletzung wird man aber bei einem Vertragsschluss durch den Außenminister nicht behaupten können.⁷² Außenminister gelten nämlich gem. Art. 7 Abs. 2 lit. a WVK für alle Handlungen, die sich auf den Vertragsabschluss beziehen, als Vertreter ihres Staates, ohne eigens bevollmächtigt sein zu müssen. Eine solche „full powers-Vermutung“⁷³ besteht ansonsten nur für Staatsoberhäupter und Regierungschefs.⁷⁴

Allein aufgrund der völkerrechtlichen Unerheblichkeit von Verstößen gegen innerstaatliches (Verfassungs-)Recht und aufgrund der vollen Außenvertretungsmacht des Außenministers ist auch die – zuweilen als Argument für einen Vertragsmangel vorgebrachte – Frage nach der Reichweite des Verhandlungsmandats *Grubers* bzw. eines Verstoßes gegen die Vorgaben der Regierung vernachlässigbar,⁷⁵ zumal solche

⁶⁹ *Grabenwarter*, Völkerrecht, Recht der Europäischen Union und nationales Recht, in: Reinisch (Hg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Band I: Textteil⁵ (2013) Rz. 522 (Rz. 549).

⁷⁰ So auch *Miehsler*, Südtirol 164 (insb. Fn. 5) und 168 ff.

⁷¹ Vgl. etwa *Anzilotti*, Corso di Diritto internazionale. Volume primo. Introduzione – Teorie generali³ (1955) 306 ff.; *Binder/Zemanek*, Völkervertragsrecht Rz. 303; *Chen*, Introduction 264; *Chinkin*, LJIL 1997, 238.

⁷² In diesem Sinne auch *Miehsler*, Südtirol 163 f.; *Veiter*, Südtiroler Autonomie 707 f.; kritisch dagegen *Heusel*, Völkerrecht 207 f. (insb. Fn. 515).

⁷³ *Hummer*, Rechtscharakter 143.

⁷⁴ Vgl. zu den Ausführungen in diesem Abs. z.B. *Müller J.*, Vertrauensschutz im Völkerrecht (1971) 191 ff.

⁷⁵ Dazu ausführlich *Hummer*, Rechtscharakter 143 ff. Vgl. auch *Ermacora*, Geheimbericht 18 und 251 f.

Beschränkungen der Vertretungsbefugnis gem. Art. 47 WVK dem Verhandlungspartner vor Vertragsschluss notifiziert werden müssten.

dd) Vertrag in vereinfachter Form

Die Zustimmung, durch einen Vertrag gebunden zu sein („*consent to be bound*“), kann gem. Art. 11 WVK in mehreren Formen erfolgen: Unterzeichnung; Austausch von Urkunden, die einen Vertrag bilden; Ratifikation; Annahme; Beitritt; Genehmigung; andere vereinbarte Arten. Diese Formfreiheit war aber schon 1946 völker(-gewohnheits-)rechtliche Praxis.⁷⁶ Besondere Formvorschriften beim Vertragsabschluss kommen im Völkerrecht nur dann zum Tragen, wenn sie im Vertrag selbst vorgesehen sind (z. B.: Ratifikationsklauseln).⁷⁷

In Bezug auf den Pariser Vertrag bestanden aber keine solchen Klauseln – im Gegenteil: Da der Abschluss eines bilateralen Vertrags die Voraussetzung für die Aufnahme in Art. 10 FV war, dessen Behandlung in der Friedenskonferenz unmittelbar bevorstand, war ein sofortiger Vertragsabschluss nötig.⁷⁸ Dies konnte nur durch einen „Vertrag in vereinfachter Form“ erreicht werden, bei dem schon die Unterzeichnung der Außenminister den Vertragsschluss bewirkt (einphasiges Verfahren).⁷⁹ Auch im verfassungsrechtlich gebotenen mehrphasigen Verfahren ist die Unterzeichnung – oft nach parlamentarischer Genehmigung – üblich; dann dient sie aber nur der Festlegung des Texts und steht unter Ratifikationsvorbehalt.⁸⁰

Ob man tatsächlich vom Abschluss eines Vertrags in vereinfachter Form sprechen kann, oder ob es sich nur um ein rechtlich unverbindliches *Gentlemen's Agreement* handelt, hängt zumindest teilweise vom Willen der Staaten ab.⁸¹ Hier spricht die Nutzung von Verträgen in vereinfachter Form Bände: Diese sind ein Mittel, um dringende Angelegenheiten schnell und effizient zu regeln und/oder die nationalen Parlamente zu umgehen.⁸² Genau aus diesen Gründen wurde auch der Pariser Vertrag in vereinfachter Form geschlossen.⁸³

⁷⁶ Siehe nur *Anzilotti*, Corso 310 ff. Für die mit dieser Formfreiheit einhergehenden Probleme siehe *Fawcett*, The legal character of international agreements, BYIL 1953, 381 (zitiert nach: *Widdows*, BYIL 1979, 123).

⁷⁷ *Veiter*, Südtiroler Autonomie 708.

⁷⁸ Vgl. etwa *Steininger*, Autonomie 143 f.; *Miehler*, Gruber-De Gasperi-Abkommen 391 f., m.w.N.; *Hummer*, Rechtscharakter 152.

⁷⁹ Vgl. allgemein *Cassese*, Il diritto internazionale nel mondo contemporaneo (1984) 210 f.; *ders.*, International Law 128 f.; *Mastrojeni*, Il negoziato e la conclusione degli accordi internazionali (2000) 48 ff.; *Verdross/Simma*, Völkerrecht § 696, m.w.N.

⁸⁰ Vgl. *Verdross/Simma*, Völkerrecht §§ 696 ff.; *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Bundesverfassungsrecht Rz. 222.

⁸¹ So *Cassese*, International Law 128 f.

⁸² *Cassese*, International Law 128. Vgl. dazu auch *Paladin*, Diritto 360.

⁸³ In diesem Sinne auch *Hummer*, Rechtscharakter 152.

Den Bindungswillen zeigt aber auch die spätere Praxis der Unterzeichnerstaaten – und insb. die einstimmig (!) beschlossene Resolution der Generalversammlung der VN Nr. 1497 (XV) vom 31. Oktober 1960,⁸⁴ die explizit von einem „am 5. September 1946 unterzeichneten Vertrag [!] zwischen Österreich und Italien“ spricht.⁸⁵ Bereits im traditionellen Völkerrecht galt die spätere Praxis (zumindest) als Indiz für die historische Vertragsabsicht.⁸⁶ Nicht umsonst liegt der Vertrag allen späteren Verhandlungen als völkerrechtlich verbindlicher Ausgangspunkt zugrunde. Folgerichtig wird er auch in der Lehre fast einhellig als ein – in vereinfachter Form geschlossener – bilateraler völkerrechtlicher Vertrag qualifiziert.⁸⁷

Aber selbst wenn man die Ratifikation als absolut unausweichlich für die völkerrechtliche Verbindlichkeit des Vertrags ansehen würde, könnte diese aufgrund der späteren Praxis der Vertragsparteien immer noch über das Konstrukt einer stillschweigenden Ratifikation eines bereits unterzeichneten, aber noch ratifikationsbedürftigen Vertrags hergestellt werden.⁸⁸ Eine ähnliche Konstellation wäre sogar für den – bereits widerlegten – Fall denkbar, dass es sich nicht um einen Vertrag handelte. Sogar in diesem völlig theoretischen Fall könnte die Verbindlichkeit noch mithilfe einer stillschweigenden Vertragsanierung erreicht werden, da die Parteien in ihrer späteren Praxis eindeutig von einer Vertragsnatur ausgingen.⁸⁹

Die genaue Reichweite des Bindungswillens aus dem in vereinfachter Natur geschlossenen Pariser Vertrag muss schließlich durch die Analyse des Inhalts der

⁸⁴ A/RES/1497(XV), [http://undocs.org/A/RES/1497\(XV\)](http://undocs.org/A/RES/1497(XV)) (30.9.2020).

⁸⁵ So auch *Hummer*, Rechtscharakter 151.

⁸⁶ Vgl. dazu ausführlich *Karl*, Vertrag und spätere Praxis im Völkerrecht. Zum Einfluß der Praxis auf Inhalt und Bestand völkerrechtlicher Verträge (1983) 127 ff. Siehe zur späteren Praxis ausführlich unten 2. Teil, A.VI.1.b).

⁸⁷ In diesem Sinne *Hummer*, Rechtscharakter 151 f.; *Miehsler*, Südtirol 164 f.; *Veiter*, Südtiroler Autonomie 707; *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 16 (Fn. 42), m.w.N.; *ders.*, Verankerung 16 (Fn. 20); *Zeyer*, Status 20 ff.; *Marazzi*, L'Autonomia dell'Alto Adige e la sua rilevanza internazionale, RDP 1958, 95 (101 ff.); *Pizzorusso*, Aspetti 138 f.; *ders.*, Le minoranze nel diritto pubblico interno (1967) 458 (insb. Fn. 105); gleichlautend *ders.*, Il contenuto normativo dell'accordo De Gasperi-Gruber, in: Corte Suprema di Cassazione/Casa Editrice Giuffrè (Hg.), Studi in memoria di Andrea Torrente. II (1968) 945 (947, insb. Fn. 1). Ohne exakte Bezeichnung als „Vertrag in vereinfachter Form“ auch *Ermacora*, Vaterland 61; *Fenet*, Question 102; grundsätzlich auch *Cajoli*, La controversia italo-austriaca, in: Battisti/Vacante/Cajoli (Hg.), Alto Adige. Realtà e problemi (1961) 94 (97 und 100); *Conetti*, Das Gruber-Degasperi-Abkommen im Rahmen der Europäischen Verträge über die Lage der Minderheiten, in: Autonome Region Trentino-Südtirol (Hg.), 50 Jahre Gruber-Degasperi-Abkommen. Vom internationalen Konflikt zum gemeinsamen Einsatz für Europa. Bericht der Tagung (1994) 133 (136 f.). Wohl a.A., zumindest aber undeutlich *Steininger*, Autonomie 140 ff. (insb. 150 und 159); kritisch auch *Heusel*, Völkerrecht 207 f., der aber das Bestehen einer diesbezüglichen Rechtsüberzeugung zur Kenntnis nimmt.

⁸⁸ Vgl. *Karl*, Vertrag 198 ff. Zur späteren Praxis als Vertragsgestaltungsgrund siehe auch unten 2. Teil, A.VI.1.b)cc).

⁸⁹ Vgl. *Karl*, Vertrag 200 f. In diesem Sinne auch *Hummer*, Rechtscharakter 151; *Heusel*, Völkerrecht 208; *Tichy*, Verankerung 45.

einzelnen Bestimmungen des Vertrags geklärt werden, die nach der Untersuchung der Rechtsnatur erfolgt.⁹⁰

b) Multilaterale Ebene

Neben der Rechtsnatur eines bilateralen Vertrags besitzt der Pariser Vertrag aber auch ein davon abgeleitetes multilaterales Gesicht: Gem. Art. 10 Abs. 2 FV haben die Vertragspartner Italiens⁹¹ von den zwischen Österreich und Italien „am 5. September 1946 vereinbarten Maßnahmen (deren Text im Anhang IV enthalten ist) Kenntnis genommen“.⁹²

Der (Text des) Pariser Vertrag(s) ging also in Form eines Anhangs im Friedensvertrag auf, die Siegermächte nahmen ihn (nur) zur Kenntnis. Es stellt sich daher die Frage, ob dieses Konstrukt rechtlich gleichwertig mit der ursprünglich geplanten Aufnahme des gesamten Vertragstexts in Art. 10 FV ist. Dies hätte nämlich einen klaren Anspruch der Siegermächte auf Einhaltung des Pariser Vertrags, wenn nicht sogar eine Garantiefunktion bedeutet.

Da Art. 85 FV die Bestimmungen in seinen Anhängen als integrierende Bestandteile des Friedensvertrags mit derselben Rechtskraft und Wirkung einstuft, trifft dies auch auf den Pariser Vertrag (Anhang IV FV) zu. Daraus folgt wohl auch ein Anspruch der italienischen Vertragspartner auf seine Einhaltung,⁹³ der aber nicht unstrittig ist.⁹⁴ Diesen gegenüber stellen sich die Maßnahmen des Pariser Vertrags als Bündel einseitiger Versprechen dar.⁹⁵ Die Siegermächte machten diesen Rechtsan-

⁹⁰ Unten 2. Teil, A.I.2.

⁹¹ Es sind dies in der Reihenfolge der Präambel des Vertrags: Sowjetunion, Vereinigtes Königreich, USA, China, Frankreich, Australien, Belgien, Weißrussland, Brasilien, Kanada, Tschechoslowakei, Abessinien, Griechenland, Indien, Niederlande, Neuseeland, Polen, Ukraine, Südafrika, Jugoslawien.

⁹² In der englischen Sprache, die gem. Art. 90 FV eine der authentischen Sprachen des Friedensvertrags ist: „*The Allied and Associated Powers have taken note of the provisions (the text of which is contained in Annex IV) agreed upon by the Austrian and Italian Governments on September 5, 1946.*“

⁹³ Diese Meinung vertreten u. a. *Castelli M.*, L'accordo De Gasperi-Gruber sull'Alto Adige, AS 1960, 337 (362); *Ermacora*, Vaterland 62; *Fenet*, Question 101 f.; *Héraud*, L'Autonomie du Tyrol du Sud, RGDIP 1956, 317 (333 f.); *Hummer*, Rechtscharakter 147 (Fn. 87) und 155 ff. (insb. Fn. 160); *Marazzi*, RDP 1958, 103 f.; *Miehsler*, Südtirol 165 ff.; *Veiter*, Südtiroler Autonomie 709; *Volgger*, Südtirol 228 f.; implizit *Zeller*, Verankerung 16.

⁹⁴ Dagegen *Cajoli*, Controversia 100; *Caprotti*, Alto Adige o Südtirol? La questione altoatesina o sudtirolese dal 1945 al 1948 e i suoi sviluppi: studio degli archivi diplomatici francesi (1988) 121; *Carandini*, Il Mondo Nr. 16/1962, 3; *Hermes*, Die Südtiroler Autonomie (1952) 23 f. In diesem Sinne äußerte sich 1959 auch der US-Rechtsberater für Europa *Kearney*: Der Pariser Vertrag sei zwar ein interessantes Dokument, aber für den Friedensvertrag selbst nicht wesentlich (zitiert nach: *Ritschel*, Diplomatie 234, m.w.N. in Fn. 87).

⁹⁵ *Hummer*, Rechtscharakter 147 (Fn. 87) und 155 ff. (insb. Fn. 160). Vgl. zu einseitigen Rechtsgeschäften im Allgemeinen, zu denen auch die Versprechen gehören, z. B. *Schroeder*/

spruch aber nie geltend. Daran wird sich aller Voraussicht nach auch nichts ändern, zumal die Westmächte das in Art. 87 FV verankerte Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten aus dem Friedensvertrag schon 1955 als hinfällig erachteten.⁹⁶ Trotzdem kommt diesem Versprechen ein – zumindest politisch – nicht zu unterschätzendes Gewicht zu, das die Missachtung des Vertrags erschwert.⁹⁷ Die Auffassung *Veiters*, die Siegermächte hätten nicht nur das Recht, die Einhaltung des Vertrags einzufordern, sondern auch eine Garantiefunktion,⁹⁸ geht dagegen mit der in Art. 10 Abs. 2 FV normierten bloßen *Kenntnisnahme* nicht überein und ist daher abzulehnen.⁹⁹

Jedenfalls trat der Friedensvertrag, wie in seinem Art. 90 vorgesehen, nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunden der vier Großmächte, sohin am 16. September 1947, völkerrechtlich in Kraft. In die italienische Rechtsordnung fand er mit GvDpSt. Nr. 1430 vom 28. November 1947¹⁰⁰ Eingang – und zwar mit (rückwirkender) Wirksamkeit ab dem völkerrechtlichen Inkrafttreten.¹⁰¹ Nachträglich bestätigt und somit in die neue Verfassungsordnung Italiens übergeführt wurde GvDpSt. Nr. 1430/1947 mit G Nr. 3054 vom 25. November 1952.¹⁰²

Als weitere Folgewirkung des Art. 85 FV, nach dem Anhänge integrierende Bestandteile des Vertrags sind, wurden mit der Ratifikation des Friedensvertrags auch die Verpflichtungen aus dem Pariser Vertrag staatsrechtlich wirksam – zumindest insoweit war seine Aufnahme in den Friedensvertrag auf jeden Fall wichtig und sinnvoll.¹⁰³ Indirekt anerkannte dann auch Österreich den Vertrag auch auf innerstaatlicher Ebene, und zwar mit der parlamentarischen Genehmigung des

Wittich, Einseitige Rechtsgeschäfte, in: Reinisch (Hg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Band I: Textteil⁵ (2013) Rz. 470 (Rz. 470 ff.).

⁹⁶ Vgl. *Stadlmayer*, Kleingeld 235 (Fn. 665); *Zeller*, Verankerung 81 (Fn. 23). Zu diesem Schluss kommt auch *Fenet*, Question 102. Vgl. zu den Möglichkeiten der Siegermächte *Veiter*, Südtiroler Autonomie 736 ff.

⁹⁷ Ähnlich *Hummer*, Rechtscharakter 158. Selbst *Carandini* (II Mondo Nr. 16/1962, 3) misst dem Pariser Vertrag wegen der Erwähnung im Friedensvertrag Feierlichkeit („*solemnità*“) zu. Die Kenntnisnahme sei ein Kompromiss zwischen dem Wunsch Österreichs nach Aufnahme und der italienischen Ablehnung derselben.

⁹⁸ *Veiter*, Südtiroler Autonomie 707 ff.

⁹⁹ In diesem Sinne auch *Castelli M.*, AS 1960, 362; *Hummer*, Rechtscharakter 164 (Fn. 87); *Kunz*, The Italo-Austrian Agreement on the Austrian South Tyrol, AJIL 1947, 439 (445); *Miehlsler*, Südtirol 165 ff.; *Tinzl*, Die formellen Grundlagen der Südtiroler Autonomie, in: Riedl (Hg.), Südtirol. Land europäischer Bewahrung. Kanonikus Michael Gamper zum 70. Geburtstag (1955) 189 (202).

¹⁰⁰ OBl. zu GA Nr. 295 vom 24. 12. 1947. Die Ermächtigung des provisorischen Staatsoberhauptes zur Ratifikation des Friedensvertrags erfolgte mit G Nr. 811 vom 2. 8. 1947, GA Nr. 20 vom 2. 9. 1947.

¹⁰¹ Art. 3 i. V. m. Art. 1 GvDpSt. Nr. 1430/1947. Vgl. auch *Hummer*, Rechtscharakter 139 f.

¹⁰² GA Nr. 10 vom 14. 1. 1953.

¹⁰³ So *Pizzorusso*, Aspetti 138 ff. Vgl. auch *Fenet*, Question 97 f.; *Hummer*, Rechtscharakter 139 f.

Staatsvertrags 1955, dessen Art. 11 die Anerkennung des Friedensvertrags mit Italien verlangt.¹⁰⁴ Aus rechtlicher Sicht ist diese „Anerkennung“ gleichwohl irrelevant.

2. Inhalt

Der Pariser Vertrag wurde in englischer Sprache verfasst und mit seiner Unterzeichnung abgeschlossen. Folgerichtig muss im Verhältnis zwischen Österreich und Italien auch bei seiner Auslegung die einzig authentische englische Fassung herangezogen werden.¹⁰⁵

Festzuhalten ist, dass Teile des Vertrags so unscharf bis missverständlich formuliert sind, dass beide Staaten später auf ihrer Lesart beharren konnten.¹⁰⁶ Zwar wurde der Vertrag zum Teil wohl bewusst vage formuliert (sog. „dilatatorische Formelkompromisse“, um materiellen Dissens durch formellen Konsens zu überdecken¹⁰⁷), um nicht den Vertragsschluss an sich zu gefährden¹⁰⁸ – ein jahrzehntelanger Auslegungstreit war trotzdem die Folge. Immerhin wurde so aber eine dynamische Entwicklung nach dem Vertragszweck ermöglicht.¹⁰⁹

Vor diesem Hintergrund sind die Regeln für die Auslegung von Völkervertragsrecht in Art. 31 und 32 WVK in Erinnerung zu rufen, die als kodifiziertes Völkergewohnheitsrecht¹¹⁰ auch für den Pariser Vertrag heranzuziehen sind. Die allgemeine Regel des Art. 31 Abs. 1 WVK verlangt eine Auslegung nach Treu und

¹⁰⁴ *Ermacora*, Vaterland 61 und 525; *Stadlmayer*, Südtirolpolitik 488 (v. a. Fn. 44). Allgemein zum Staatsvertrag z. B. *Hummer*, Der internationale Status und die völkerrechtliche Stellung Österreichs seit 1918, in: Reinisch (Hg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Band I: Textteil⁵ (2013) Rz. 2733 (Rz. 2802 ff.).

¹⁰⁵ *Miehlsler*, Südtirol 166 f.

¹⁰⁶ *Pizzorusso*, Aspetti 144 f. Für eine Auflistung der strittigen Punkte vgl. nur *Weisgerber*, Vertragstexte 40 ff.

¹⁰⁷ Vgl. *Hummer*, La cooperazione economica nelle zone di confine, in: de Guttry/Ronzitti (Hg.), I rapporti di vicinato tra Italia e Austria (1987) 111 (114); *Obwexer*, Das „Accordino“ als völkerrechtlicher Vertrag in seiner gegenwärtigen Anwendung und zukünftigen Entwicklung, Diplomarbeit Innsbruck (1989) 4.

¹⁰⁸ So *Gruber*, Befreiung 88 und 93 f.

¹⁰⁹ Vgl. *Zeyer*, Status 18 f., mit Verweis auf persönliche Gespräche mit *Friedl Volgger* und *Silvius Magnago*.

¹¹⁰ Vgl. z. B. *Dahm/Delbrück/Wolfrum*, Völkerrecht. Band I/3. Die Formen des völkerrechtlichen Handelns; Die inhaltliche Ordnung der internationalen Gemeinschaft² (2002) 640 (m.w.N. in Fn. 46); *Gardiner*, Treaty Interpretation (2008) 12 f.; *Rauber*, Strukturwandel als Prinzipienwandel. Theoretische, dogmatische und methodische Bausteine eines Prinzipienmodells des Völkerrechts und seiner Dynamik (2018) 496 (m.w.N. in Fn. 13); siehe auch die zahlreichen Verweise auf die Judikatur internationaler Streitbeilegungsorgane bei *Buga*, Modification of Treaties by Subsequent Practice (2018) 17 (Fn. 4–6), *Crema*, La prassi successiva e l'interpretazione del diritto internazionale scritto (2017) 26–30 (insb. Fn. 87–89), *Dörr*, Article 31. General rule of interpretation, in: ders./Schmalenbach (Hg.), Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary² (2018) Rz. 6 f., sowie *Berner*, Subsequent Agreements and Subsequent Practice in Domestic Courts (2017) 77 (Fn. 54).

Glauben und „in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes“ – und somit eine Kombination aus Wortlaut-, systematischer und teleologischer Auslegung.¹¹¹ „In gleicher Weise“ – und somit als „erstrangige Auslegungsfaktoren“¹¹² – zu berücksichtigen sind gem. Art. 31 Abs. 3 WVK zudem u. a. spätere Übereinkünfte über die Auslegung oder Anwendung des Vertrags (lit. a) sowie eine spätere Übung bei der Anwendung, aus der die übereinstimmende Auslegung hervorgeht (lit. b).¹¹³ Bloß ergänzende Auslegungsmittel sind dagegen gem. Art. 32 WVK u. a. vorbereitende Arbeiten (*Travaux préparatoires*) und die Umstände des Vertragsschlusses. Neben einer Bestätigung des Ergebnisses der Auslegung nach Art. 31 WVK können sie nur dann herangezogen werden, wenn diese Auslegung die Bedeutung „mehrdeutig oder dunkel läßt“ oder „zu einem offensichtlich sinnwidrigen oder unvernünftigen Ergebnis führt.“

a) Pkt. 1: Minderheitenschutz

Pkt. 1 des Pariser Vertrags lautet wie folgt:

„German-speaking inhabitants of the Bolzano Province and of the neighbouring bilingual townships of the Trento Province will be assured [a]^[114] complete equality of rights with the Italian-speaking inhabitants, within the framework of special provisions to safeguard the ethnical character and the cultural and economic development of the German-speaking element.

In accordance with legislation already enacted or awaiting enactment the said German-speaking citizens will be granted in particular:

- (a) elementary and secondary teaching in the mother-tongue;
- (b) parification of the German and Italian languages in public offices and official documents, as well as in bilingual topographic naming;
- (c) the right to re-establish German family names which were Italianized in recent years;
- (d) equality of right[s]^[115] as regards the entering upon public offices, with a view to reaching a more appropriate proportion of employment between the two ethnical groups.¹¹⁶

¹¹¹ Siehe dazu z. B. ausführlich *Gardiner*, Treaty Interpretation 141 ff.; *Dörr*, Article 31 Rz. 37 ff.

¹¹² *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 32; *Hilpold*, Minderheitenrecht 175.

¹¹³ Siehe dazu aufgrund der großen Bedeutung für die Südtirolfrage ausführlich unten 2. Teil, A.VI.1.b).

¹¹⁴ Im Vergleich zum ursprünglichen Vertrag wurde der unbestimmte Artikel „a“ in Anhang IV FV gestrichen, was nur eine rechtlich unerhebliche stilistische Verbesserung bedeutet. Vgl. *Weisgerber*, Vertragstexte 35 f.

¹¹⁵ Im Originaldokument noch „right“, im ausgetauschten Dokument ausge bessert. Siehe zu diesem Austausch oben 2. Teil, A.I.1.a)bb); beide Dokumente sind abgedruckt in *Region Trentino-Südtirol* (Hg.), Pariser Vertrag 8 ff.

aa) Abs. 1: Vollständige Gleichberechtigung

(1) Persönlicher und räumlicher Geltungsbereich

Pkt. 1 Abs. 1 PV ist die Grundnorm für den individuellen¹¹⁷ Schutz der Angehörigen der *deutschsprachigen* Minderheit Südtirols, denen vollständige Gleichberechtigung¹¹⁸ mit den italienischsprachigen Bewohnern zuzusichern ist. Zwar ist in Abs. 1 von deutschsprachigen Bewohnern („*inhabitants*“) die Rede – angesichts der Formulierung in Abs. 2 („*citizens*“) beschränkt sich der persönliche Geltungsbereich aber doch auf deutschsprachige italienische *Staatsbürger*, wobei der Aufenthalt in Südtirol maßgeblich ist, nicht der Wohnsitz.¹¹⁹

Pkt. 1 Abs. 1 PV spricht zwar von den deutschsprachigen Bewohnern „der Provinz Bozen und der benachbarten zweisprachigen Ortschaften der Provinz Trient“. Trotzdem entspricht der räumliche Geltungsbereich von Pkt. 1 PV exakt dem Gebiet des heutigen Landes Südtirol. Die „zweisprachigen Ortschaften der Provinz Trient“ beziehen sich nämlich eindeutig auf die Gebiete des Südtiroler Unterlands (u. a. Auer, Kurtatsch, Neumarkt, Salurn, Tramin) und des Deutschnonsbergs (Proveis, Laurein, Sankt Felix), die im Faschismus der neu errichteten Provinz Trient zugeschlagen und erst 1949 an Südtirol rückgegliedert wurden.¹²⁰ Umgekehrt bezieht sich Pkt. 1 PV somit nicht auf die deutschen (Fersentalerischen bzw. zimbrischen) Sprachinseln im Trentino,¹²¹ zumal diese auch nicht an Südtirol angrenzen.¹²²

¹¹⁶ Für verschiedene nicht-amtliche Übersetzungen ins Deutsche siehe z. B. *Weisgerber*, Vertragstexte 85 ff. Vgl. dazu auch *ders.*, Übersetzungsfehler im Südtirol-Konflikt (1961).

¹¹⁷ In diesem Sinne etwa *Kunz*, AJIL 1947, 443; *Miehsler*, Südtirol 176 und 184; *Veiter*, Südtiroler Autonomie 731. Vgl. allgemein z. B. *Pircher*, Der vertragliche Schutz ethnischer, sprachlicher und religiöser Minderheiten im Völkerrecht, Dissertation Zürich (1979) 38 ff.; zuletzt *Schliemann Radbruch*, Autonomie 103 ff.

¹¹⁸ *Weisgerber* (Vertragstexte 50 ff.) und *Kandler* (Zum russischen Text, in: *Weisgerber*, Vertragstexte als sprachliche Aufgabe. Formulierungs-, Auslegungs- und Übersetzungsprobleme des Südtirol-Abkommens von 1946 (1961) 104 (108)) sprechen dagegen von „Rechtsgleichheit“, was eine über die „Gleichberechtigung“ vor dem Gesetz hinausgehende Gleichheit betonen würde.

¹¹⁹ *Miehsler*, Südtirol 176; *ders.*, Gruber-De Gasperi-Abkommen 399 f.; *Fenet*, Question 108.

¹²⁰ Diese Gebiete wurden mit KD Nr. 93 vom 21. 1. 1923, GAKI Nr. 24 vom 30. 1. 1923, der neuen Provinz Trient zugeschlagen und verblieben auch nach Gründung der Provinz Bozen (KGD Nr. 1 vom 2. 1. 1927, GAKI Nr. 7 vom 11. 1. 1927) bei dieser. Die Rückgliederung erfolgte erst auf der Grundlage von Art. 3 Abs. 2 ASt. 1948. Vgl. *Miehsler*, Südtirol 175 (v. a. Fn. 9); *ders.*, Gruber-De Gasperi-Abkommen 401; *Hermes*, Autonomie 37 (v. a. Fn. 37); kartografisch bei *Freschi*, Le Haut Adige – Tyrol du Sud. Autonomie et développement (1988) 205.

¹²¹ Fersental und Lusern. Vgl. z. B. *Wurzer*, Die deutschen Sprachinseln in Oberitalien⁶ (1998).

¹²² Vgl. eine Landkarte mit den deutschen Sprachinseln in Oberitalien unter <http://isolelin.guistiche.it/unsere-sprachinselkarte.html> (30. 9. 2020). Siehe dazu aufgrund einer diskutablen Formulierung in einer Entscheidung des österreichischen Nationalrats vom 5. 6. 1992 auch unten 2. Teil, A.VI.1.b)hh(3).

(2) Normgehalt

Dass die Gleichberechtigung einer Minderheit mit den Angehörigen des Mehrheitsvolks – gerade in einem Einheitsstaat¹²³ – nicht nur durch punktgenaue Anwendung des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes¹²⁴ erreicht werden kann, liegt auf der Hand. Das Erfordernis der Gleichheit aller Staatsbürger kann die besonderen, davon gerade abweichenden Bedürfnisse sprachlicher Minderheiten nämlich nicht ausreichend berücksichtigen – man denke etwa an den Sprachgebrauch in öffentlichen Ämtern, wo der (formelle) Gleichheitsgrundsatz den Gebrauch der italienischen Sprache verlangen würde, oder an den Zugang zu öffentlichen Stellen, wo er rein italienischsprachige Aufnahmeverfahren implizieren würde.¹²⁵

Dieses Problem war offensichtlich auch den Vertragspartnern des Pariser Vertrags bewusst: Die Gleichberechtigung der deutschsprachigen Minderheit soll nämlich innerhalb eines (gesetzlichen) Rahmenwerks besonderer Bestimmungen („*within the framework of special provisions*“)¹²⁶ zur Sicherung ihrer volklichen Eigenart sowie ihrer kulturellen und wirtschaftlichen Entwicklung erreicht werden. Angestrebt wird also eine über die formelle Gleichberechtigung hinausgehende materielle Gleichheit – förderndes Minderheitenrecht,¹²⁷ ein über die bloße Erhaltung hinausgehendes Entfaltungs- und Entwicklungsrecht.¹²⁸

Aus diesem Nebensatz zum Gleichberechtigungsanspruch ergibt sich letztlich auch der Sinn und Zweck des gesamten Vertragswerks: die Sicherung des Volkscharakters (der volklichen Eigenart) sowie der kulturellen und wirtschaftlichen Entwicklung der deutschsprachigen Minderheit Südtirols.¹²⁹ Dem folgend muss der

¹²³ So in einem etwas anderen Kontext *Veiter*, Südtiroler Autonomie 715 (Fn. 83).

¹²⁴ Art. 3 der 1948 in Kraft getretenen italienischen Verfassung. Vgl. auch schon Art. 15 FV.

¹²⁵ So auch *Miehsler*, Südtirol 176 ff.; *de Witte*, I diritti individuali garantiti dall' Accordo di Parigi del 5 settembre 1946: una eccezione diventata norma?, in: de Guttry/Ronzitti (Hg.), I rapporti di vicinato tra Italia e Austria (1987) 243 (247 f.); allgemein z. B. *Palermo/Woelk*, Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze² (2011) 40 ff. Siehe auch unten 2. Teil, A.I.2.a)bb).

¹²⁶ Ähnlich *Weisgerber* (Vertragstexte 52 f.), der anschaulich vom „Grundgerüst“ spricht, das die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz der deutschsprachigen Minderheit tragen soll. Vgl. auch *Miehsler*, Südtirol 178.

¹²⁷ *Veiter*, Gruber-Degasperi-Abkommen 168; *de Witte*, Diritti 247. Auch als negative bzw. positive Gleichheitsrechte bezeichnet: siehe mit Beispielen *Alcock*, The Degasperi-Gruber Agreement in the light of recent developments in the theory of protection of minorities, in: Region Trentino-Südtirol (Hg.), Der Pariser Vertrag. 5. September 1946. Zum dreißigsten Jahrestag der Unterzeichnung des Degasperi-Gruber-Abkommens (1976) 19 (24 ff.); *Pizzorusso*, Le minoranze 322 ff. (allgemein) und 448 (zu Südtirol).

¹²⁸ *Veiter*, Gruber-Degasperi-Abkommen 167 ff.

¹²⁹ In diesem Sinne etwa auch *Fenet*, Question 105 f.; *Gschneider*, Die Frage Südtirol. Sonderdruck aus den Österreichischen Monatsheften (1957) 2 f.; *ders.*, Verantwortung für Südtirol, in: Pfandler (Hg.), Südtirol. Versprechen und Wirklichkeit (1958) 15 (16); *Miehsler*, Gruber-De Gasperi-Abkommen 397 f.; *ders.*, Südtirol 173 ff.; *Kandler*, Zum russischen Text 106 ff.; *Reut-Nicolussi*, Sind die Südtiroler eine geschützte Volksgruppe? (1957) 16; *Weisgerber*, Vertragstexte 54; *Veiter*, Südtiroler Autonomie 715; *Marazzi*, RDP 1958, 114; *Zaffi*, Die

Schutz dieser Minderheit als teleologische Auslegungsmaxime („*interpretatio in favorem minoritatis*“) neben der Auslegung nach der gewöhnlichen Bedeutung der Vertragsbestimmungen in ihrem Zusammenhang für die Auslegung des *gesamten* Vertrags nach Treu und Glauben herangezogen werden.¹³⁰

Demgegenüber ist die nicht kodifizierte – und u. a. in der Rechtsprechung des IGH auch nicht (ausdrücklich) anerkannte¹³¹ – Auslegungsregel „*in dubio mitius*“, nach der Beschränkungen der Freiheit von Staaten restriktiv auszulegen sind – und nach dem sog. *Lotus*-Prinzip auch nicht vermutet werden dürfen –, nur dann *subsidiär* heranzuziehen, wenn Zweifel auch mit den herkömmlichen Auslegungsregeln, zu denen eben auch die Auslegung nach dem Sinn und Zweck des Vertrags gehört, nicht beseitigt werden können.¹³²

bb) Abs. 2: Besondere Schutzmaßnahmen

Im Einklang mit den bereits erlassenen oder vor der Erlassung stehenden Gesetzen¹³³ sagt Pkt. 1 Abs. 2 PV den genannten deutschsprachigen Staatsbürgern insb. („*in particular*“) vier explizit aufgelistete (Gruppen von) Rechte(n) zu: Volks- und Sekundarschulunterricht in der Muttersprache; Gleichstellung der deutschen und der italienischen Sprache im öffentlichen Dienst und in amtlichen Schriftstücken sowie in der zweisprachigen Ortsbenennung;¹³⁴ Recht auf Wiedererwerb der in den Jahren

Entwicklung des Minderheitenschutzes in Italien, in: Pan/Pfeil (Hg.), Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen. Band 3 (2006) 330 (341 und 348).

¹³⁰ *Miehsler*, Gruber-De Gasperi-Abkommen 397 f.; *ders.*, Südtirol 173 ff. Ähnlich *Fenet*, Question 106 f.; *Pizzorusso*, Le minoranze 449. Dem entspricht heute auch „die Regel einer Auslegung *pro homine*“, die „im Rahmen regionaler Menschenrechtsschutzinstrumente“ die „*in dubio mitius*-Vermutung“ ablöst; vgl. *Rauber*, Strukturwandel 561. Siehe auch *Dörr*, Article 31 Rz. 28.

¹³¹ Vgl. *Rauber*, Strukturwandel 556; *Dörr*, Article 31 Rz. 33. Demnach lebt der Grundsatz zwar (nur) in der WTO-Rsp. fort, befindet sich insg. aber „dennoch auf dem Niedergang“ (*Rauber*, Strukturwandel 556 ff., Zitat: 557) und ist jedenfalls „*of little value for treaty interpretation*“ (*Dörr*, Article 31 Rz. 33).

¹³² Vgl. etwa *Binder/Zemanek*, Völkervertragsrecht Rz. 332; *Dahm/Delbrück/Wolfrum*, Völkerrecht. Band I/3 648 (m.w.N. in Fn. 87); *Verdross/Simma*, Völkerrecht § 780; *Müller A.*, Steuerung durch Erlaubnisnormen am Beispiel von Sezession und Selbstbestimmungsrecht, *ZaöRV* 2016, 475; *Rauber*, Strukturwandel 554 ff., der den Grundsatz heute als ein (subsidiäres) Gebot zur Wahl jener Auslegung erachtet, „die den Grundprinzipien des Völkerrechts bestmöglich Rechnung trägt“ (562 f., Zitat: 563). Zu Südtirol siehe dagegen *Miehsler*, Südtirol 174 f.; *Ermacora*, Rechtsproblem 448.

¹³³ Zur Bedeutung dieser einleitenden Klausel siehe ausführlich *Weisgerber*, Vertragstexte 55 ff. Für konkrete Beispiele von bereits erlassenen Gesetzen – etwa zum Schulunterricht in der Muttersprache – siehe *Miehsler*, Gruber-De Gasperi-Abkommen 414 (insb. Fn. 138a); *Corsini*, Genesi 66 f.

¹³⁴ Siehe *Ermacora*, Die Tragweite des Sprachgebrauchs in der Südtirolpolitik, in: Riedl et al. (Hg.), Tirol im 20. Jahrhundert. Festschrift für Viktoria Stadlmayer zur Vollendung des 70. Lebensjahres in Würdigung ihres Wirkens für das ganze Tirol (1989) 59 (66 ff.).

zuvor italienisierten deutschen Familiennamen; Gleichberechtigung hinsichtlich der Aufnahme in den öffentlichen Dienst mit dem Ziel der Erreichung eines angemesseneren ethnischen Verhältnisses bei der Stellenverteilung.

Die Wendung „*in particular*“ (italienisch: *specialmente, in particolare*) beweist dabei gleich zwei Dinge: Erstens, dass es sich bei den gelisteten Maßnahmen um konkrete Ausformungen der besonderen Maßnahmen i.S.v. Pkt. 1 Abs. 1 PV handelt; die Worte „*in particular*“ könnten ohne diese Verbindungsfunktion nämlich als nichtssagend entfallen, so ermöglichen sie aber die Befüllung des Grundgerüsts mit konkreten Inhalten.¹³⁵ Zweitens, dass die Auflistung nicht abschließend,¹³⁶ sondern beispielhaft ist. Dies ergibt sich sowohl aus der gewöhnlichen Bedeutung von „*in particular*“ als Einleitung für eine beispielhafte Aufzählung¹³⁷ als auch aus der Logik: Würde es sich nicht um eine beispielhafte Aufzählung handeln, wäre diese Wortfolge nicht nur überflüssig, sondern sogar tunlichst zu vermeiden gewesen.

(1) Lit. a: Muttersprachlicher Schulunterricht

Einige dieser Rechte sind für eine sprachliche Minderheit von essenzieller Bedeutung, allen voran der Schulunterricht in der eigenen Sprache: „*elementary and secondary teaching*“ (Pkt. 1 Abs. 2 lit. a PV), in gängiger Übersetzung „Volks- und Mittelschulunterricht“.¹³⁸ Diese Übersetzung ist aber insofern missverständlich, als Italiens Bildungssystem – 1946¹³⁹ wie heute¹⁴⁰ – Schultypen als „Mittelschulen“ bezeichnet, die zur primären Bildungsebene (*elementary teaching*) gehören.¹⁴¹ Tatsächlich zeigt sich mit Blick auf das dreigliedrige italienische Bildungssystem von 1946, dass das Recht auf muttersprachlichen Unterricht alle Stufen bis zur

¹³⁵ Ähnlich *Miehsler*, Südtirol 178 ff.; *ders.*, Gruber-De Gasperi-Abkommen 415 (fast vollständiges Fehlen von Maßnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung als Beweis für den beispielhaften Charakter der Aufzählung). *Castelli M.* (AS 1960, 352) spricht nicht von einer beispielhaften oder abschließenden, sondern von einer richtungsweisenden Aufzählung („*elencazione [...] indicativa*“).

¹³⁶ Dieser Auffassung ist etwa *Cajoli*, *Controversia* 103.

¹³⁷ Vgl. *Hilgers*, Zum englischen Text, in: Weisgerber, Vertragstexte als sprachliche Aufgabe. Formulierungs-, Auslegungs- und Übersetzungsprobleme des Südtirol-Abkommens von 1946 (1961) 93 (98); *Miehsler*, Südtirol 178 f.; *de Witte*, *Diritti* 257; *Weisgerber*, Vertragstexte 57; *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 19.

¹³⁸ Siehe nur die Gegenüberstellung verschiedener Übersetzungen bei *Weisgerber*, Vertragstexte 86.

¹³⁹ Vgl. G Nr. 899 vom 1.7.1940, GAKI Nr. 173 vom 25.7.1940 („*Scuola media*“: Mittelschule).

¹⁴⁰ Vgl. G Nr. 1859 vom 31.12.1962, GA Nr. 27 vom 30.1.1963 („*Scuola media statale*“: staatliche Mittelschule).

¹⁴¹ Siehe nur die Informationsseite des Landes Südtirol zur Mittelschule unter <http://provinz.bz.it/bildung-sprache/deutschsprachige-schule/schueler-eltern/mittelschule.asp> (30.9.2020).

Matura umfasst.¹⁴² Die Ebene der Primärbildung („*istruzione elementare*“) bestand damals gem. Art. 1 KD Nr. 2185 vom 1. Oktober 1923¹⁴³ aus drei Jahren Kindergarten und fünf Jahren Volksschule.¹⁴⁴ Die mittlere Bildungsebene („*istruzione media*“) ¹⁴⁵ bestand gem. Art. 1 KD Nr. 1054 vom 6. Mai 1923¹⁴⁶ i. V. m. Art. 2 und 23 G Nr. 899 vom 1. Juli 1940¹⁴⁷ aus der (Latein-)Mittelschule („*primo grado*“) und den Oberschulen („*secondo grado*“, „*scuole dell'ordine superiore*“, z. B. Lyzeum).¹⁴⁸ Darüber bestand die in KD Nr. 2102 vom 30. September 1923 geregelte Ebene der Hochschulbildung („*istruzione superiore*“).¹⁴⁹

Insg. ist daher die – dem Vertragswortlaut des Pariser Vertrags folgende – Übersetzung mit „Grund- und Sekundarschulunterricht“ zu empfehlen, um nicht Gefahr zu laufen, den aus dem Vertrag erwachsenden Schutz fälschlicherweise als auf die Volksschule und auf jenen Schultyp beschränkt zu verstehen, der in Italien als Mittelschule bezeichnet wird, aber nur die ersten drei Jahre der bis zur Matura reichenden sekundären Bildungsebene umfasst.

(2) Lit. b: Gleichstellung der Sprachen

Eine weitere grundlegende Minderheitenschutznorm ist die Gleichstellung der deutschen und der italienischen Sprache im öffentlichen Dienst, in amtlichen Dokumenten und bei der Ortsbenennung – eine von der Territorialautonomie unabhängige Verpflichtung, die v. a. die Gleichstellung der Sprachen bei Gericht und in der öffentlichen Verwaltung umfasst.¹⁵⁰

¹⁴² Laut *Weisgerber* (Vertragstexte 57) bezeichnet „*secondary teaching*“ auch in reiner Wortlautauslegung den Mittelschulunterricht „in dem weiten Sinne der Schulformen zwischen Volks- und Hochschule“. *Miehsler* (Südtirol 180 f.) zählt zu Recht auch die Berufsschulen dazu, da es mit dem Vertragszweck nicht vereinbar wäre, den Minderheitenangehörigen nur dort den deutschsprachigen Unterricht zu verweigern.

¹⁴³ GAKI Nr. 250 vom 24. 10. 1923.

¹⁴⁴ U. U. gefolgt von Ergänzungsklassen und beruflichen Vorbildungsschulen.

¹⁴⁵ Bezeichnenderweise wird die mittlere Bildungsebene im Reformgesetz Nr. 1859/1962 – analog zur Diktion des Pariser Vertrags – als sekundäre Ebene bezeichnet, die aus den zwei Unterebenen der neuen Mittelschulen („*scuole secondarie di primo grado*“) und der Oberschulen („*scuole secondarie di secondo grado*“) besteht.

¹⁴⁶ GAKI Nr. 129 vom 2. 6. 1923.

¹⁴⁷ GAKI Nr. 173 vom 25. 7. 1940.

¹⁴⁸ Siehe auch *Zelger*, Das deutsche Schulwesen in Südtirol seit 1945, in: Huter (Hg.), Südtirol. Eine Frage des europäischen Gewissens (1965) 537 (541 ff.); *Ferrari*, Das Schulwesen in Südtirol, in: Pfandler (Hg.), Südtirol. Versprechen und Wirklichkeit (1958) 220 (221 ff.); *Seberich*, Südtiroler Schulgeschichte. Muttersprachlicher Unterricht unter fremdem Gesetz (2000) 121 ff.; *Baur*, Schulpolitik in Südtirol, in: Marko et al. (Hg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol (2005) 351 (351 ff.).

¹⁴⁹ GAKI Nr. 239 vom 11. 10. 1923.

¹⁵⁰ *Ermacora*, Sprachgebrauch 66 ff. Ähnlich *Veiter*, Südtiroler Autonomie 731 und 752.

Diese Gleichstellung bedeutet die Erhebung der deutschen Sprache zu einer Amtssprache,¹⁵¹ die dem Italienischen im Außenverhältnis, aber auch im internen Dienstgebrauch rechtlich gleichgestellt ist. Eine auf den (äußeren) Amtsverkehr mit deutschsprachigen Staatsbürgern beschränkte Gleichstellung kann dagegen weder aus dem allgemein gehaltenen Wortlaut¹⁵² noch aus dem Kontext abgeleitet werden, zumal auch die Grundnorm des Pkt. 1 Abs. 1 PV von einer „*complete equality of rights*“ ausgeht.¹⁵³ Eine Beschränkung auf den äußeren Amtsverkehr würde zudem auch dem Vertragszweck widersprechen – dann dürften z. B. auch zwei deutschsprachige Beamte im amtlichen (Schrift-)Verkehr nur in italienischer Sprache miteinander kommunizieren, was dem Minderheitenschutz klar zuwiderlaufen würde.¹⁵⁴

Eine einschränkende Auslegung fußt nur auf einer falschen (Rück-)Übersetzung des Worts „*parification*“ mit „*uso su di una base di parità*“ (Gleichstellung im Gebrauch) in der amtlichen italienischen Übersetzung des Pariser Vertrags,¹⁵⁵ was deshalb absurd ist, weil der authentische englische Begriff „*parification*“ eindeutig einer wörtlichen Übersetzung des italienischen Worts „*parificazione*“ (Gleichstellung) entstammt, das der englischen Sprache unbekannt ist.¹⁵⁶ Bestätigt wird diese Entlehnung auch durch die Tatsache, dass der Entwurf, auf dem der Pariser Vertrag beruht, von der italienischen Delegation verfasst wurde.¹⁵⁷

(3) Lit. d: Gleichberechtigung im öffentlichen Dienst

Neben dem Recht auf Wiedererlangung der vor 1946 zwangsitalienisierten deutschen Familiennamen (Pkt. 1 Abs. 2 lit. c PV) verlangt Pkt. 1 Abs. 2 lit. d PV – analog zu Pkt. 1 Abs. 1 PV im Allgemeinen – die Gleichberechtigung der deutschsprachigen Staatsbürger bei der Aufnahme in den öffentlichen Dienst. Dass es sich auch hier nicht nur um eine allgemeine Gleichbehandlungspflicht handelt, ergibt sich aus dem expliziten Ziel, ein angemesseneres Verhältnis der Stellenverteilung zwischen den zwei Sprachgruppen zu erreichen.¹⁵⁸

¹⁵¹ *Fenet*, Question 117.

¹⁵² Wenn die Unterhändler die Gleichstellung auf den äußeren Sprachgebrauch beschränken wollten, hätten sie dies durch eine entsprechende Formulierung deutlich gemacht bzw. machen müssen: *Fenet*, Question 119 f.

¹⁵³ So auch *Weisgerber*, Vertragstexte 59; *de Witte*, Diritti 264 f.

¹⁵⁴ *Hermes*, Autonomie 56; *Volgger*, Südtirol 246; *Miehler*, Südtirol 182; *Fenet*, Question 116 ff. und v. a. 118.

¹⁵⁵ UNTS 49 (1950) Nr. 747, 439.

¹⁵⁶ Zuletzt wurde es 1537 belegt. *Hilgers*, Zum englischen Text 94. Vgl. auch *Weisgerber*, Vertragstexte 58 ff.; ebenso Art. 38 des wenig später erlassenen Autonomiestatuts der Region Aostatal (VerfG Nr. 4 vom 26. 2. 1948, GA Nr. 59 vom 10. 3. 1948), in dem es heißt, dass „[...] *la lingua francese è parificata a quella italiana*.“

¹⁵⁷ *Ermacora*, Vaterland 55.

¹⁵⁸ „[E]quality of rights [...] with a view to reaching a more appropriate proportion between the two ethnical groups“. Vgl. *Zaffi*, 70 Jahre Gruber-Degasperi-Abkommen (1946–2016). Wie in Paris die Grundlage für Südtirols Autonomie als besondere Form der inneren Selbstbestimmung entstanden ist, *EJM* 2016, 568 (588). *Zaffi* sieht in der Teilung in zwei Sprach-

Erreichbar ist diese gerechte(re) Verteilung jedoch nur mit fördernden bis hin zu positiv-diskriminierenden Maßnahmen, die zwangsläufig weit über die formelle Gleichberechtigung mit allen Staatsbürgern hinausgehen müssen.¹⁵⁹ Daher sind aus dem Ziel der gerechte(re)n Verteilung bereits starke Ansätze des „ethnischen Proporz“ ableitbar – jenes späteren innerstaatlichen Systems, das Angehörigen der drei Sprachgruppen den Genuss bestimmter Rechte im Verhältnis zu ihrer zahlenmäßigen Stärke zusichert. Für den öffentlichen Dienst ist der Proporz somit in Pkt. 1 Abs. 2 lit. d PV grundgelegt,¹⁶⁰ wenngleich seine Reichweite angesichts der unbestimmten Wortfolge „*more appropriate*“ noch unklar bleibt.¹⁶¹

b) Pkt. 2: Territorialautonomie

Pkt. 2 des Pariser Vertrags lautet wie folgt:

„The populations of the above mentioned zones will be granted the exercise of [an]¹⁶² autonomous legislative and executive regional power. The frame within which the said provisions of autonomy will apply, will be drafted in consultation also with local representative German-speaking elements.“

aa) Persönlicher Geltungsbereich

Im Unterschied zu Pkt. 1 PV, der allein den deutschsprachigen italienischen Staatsbürgern individuelle Minderheitenrechte zusichert, bezieht sich Pkt. 2 PV allgemein auf die (Gesamt-)Bevölkerung des in Pkt. 1 PV genannten Gebiets („*populations*¹⁶³ of the above mentioned zones“): Südtirol. Der (Gesamt-)Bevölkerung Südtirols wird die Ausübung einer regionalen autonomen Gesetzgebungs- und Vollziehungsgewalt zugesagt.¹⁶⁴

gruppen sogar die Grundnorm des Pariser Vertrags, aus der sich fast das gesamte System der Südtirol-Autonomie ableiten lasse.

¹⁵⁹ Vgl. dazu *Fenet*, Question 121 ff.; *Miehsler*, Gruber-De Gasperi-Abkommen 417 f.; *de Witte*, Diritti 267 f.; *Weisgerber*, Vertragstexte 61 ff.

¹⁶⁰ So auch *Wimmer/Happacher Brezinka*, Der ethnische Proporz im öffentlichen Dienst – ein Instrument des Minderheitenschutzes im Wandel der Zeit, EE 2001, 97 (97); *Bonelli/Winkler*, Autonomie 92.

¹⁶¹ Laut Bericht von *Guggenbergs*, Dolomiten vom 3.9.1966, wurde das stark relativierende Wort „*more*“ erst in letzter Sekunde und ohne das Wissen der Südtiroler Delegation in den Vertragstext eingefügt.

¹⁶² Im Unterschied zu den ursprünglichen Vertragsdokumenten wurde der Artikel „*an*“ in Anhang IV FV weggelassen. Es ist dies eine rechtlich unbedeutende stilistische Besserung: *Weisgerber*, Vertragstexte 35 f.

¹⁶³ Wohl um auf die Notwendigkeit der Einbeziehung aller Bevölkerungsteile hinzuweisen, wurde der Plural im Laufe der Vertragsverhandlungen eingefügt: *Weisgerber*, Vertragstexte 63; *Miehsler*, Südtirol 185.

¹⁶⁴ Diese Aussage teilt im Ansatz sogar *Cajoli*, Controversia 122 f.

Die Südtirol zu gewährende Territorialautonomie kommt also der gesamten Bevölkerung zu. Damit geht zwar keine Anerkennung der Ladiner als schutzberechtigte Minderheit einher, denen aber – als Teil der Bevölkerung – immerhin ein volles Teilhaberecht an der Autonomie eingeräumt wird.¹⁶⁵ Pkt. 2 PV ist somit ein kollektives Minderheitenschutzinstrument in Form einer *Territorialautonomie*¹⁶⁶ – und nicht einer Personalautonomie. Eine solche wäre dann gegeben, wenn die Ausübung der Autonomie nur der Minderheit zukäme.¹⁶⁷

Elemente einer Personalautonomie sind aber auch hier enthalten, da ein Mitwirkungsrecht der deutschsprachigen Minderheit bei der Ausgestaltung der Territorialautonomie verankert ist („*consultation*“; dazu sogleich mehr). Damit kommt der deutschsprachigen Minderheit der Charakter einer zumindest teilrechtsfähigen Gemeinschaft zu.¹⁶⁸

Richtig ist zudem, dass es dem Schutzzweck des Vertrags widersprechen würde, wenn die Territorialautonomie (z. B. infolge einer massenhaften Zuwanderung) von einer italienischen Mehrheit ausgeübt werden könnte.¹⁶⁹ Eine dem Schutzzweck zuwiderlaufende Entwicklung wäre dann die fast unweigerliche Folge,¹⁷⁰ was Pkt. 2 PV insg. infrage stellen würde.

¹⁶⁵ So auch *Calliari*, Minoranze 100, m.w.N. Ähnlich *Riz*, Der verfassungsrechtliche Schutz der Ladiner in der Republik Italien, in: *Hilpold/Perathoner* (Hg.), *Die Ladiner. Eine Minderheit in der Minderheit* (2005) 85 (92 f.), der aber der (zu weitgreifenden) Ansicht ist, dass den Ladinern neben dem Teilhaberecht an der Autonomie auch „Sonderprivilegien“ (direkt aus dem Pariser Vertrag) zustünden, um dann aber im Widerspruch dazu festzustellen, dass „[i]m Detail nur für die deutsche Sprachbevölkerung Sondermaßnahmen vorgesehen“ seien.

¹⁶⁶ Vgl. dazu etwa *Pircher*, Schutz 290; *Hermes*, Autonomie 22 f.; *Hilpold*, Minderheitenrecht 159 ff.; *Kunz*, AJIL 1947, 443 f.; *Küpper*, Die Autonomie im System der Minderheitenrechte, EJM 2013, 5 (13 ff.); *Veiter*, Südtiroler Autonomie 715; *Schliemann Radbruch*, Autonomie 31 ff. und 358 ff.

¹⁶⁷ Vgl. *Hermes*, Autonomie 22 f.; *Veiter*, Südtiroler Autonomie 717 f.; allgemein zu den Formen der Personal- bzw. Kulturautonomie z. B. *Schliemann Radbruch*, Autonomie 27 ff. und 358 ff. (insb. 374–377).

¹⁶⁸ Für den Charakter einer Rechtsgemeinschaft z. B. *Miehsler*, Südtirol 184; *Veiter*, Südtiroler Autonomie 718 ff. A.A. *Hermes* (Autonomie 23) und vielfach die italienische Lehre: siehe die Nachweise bei *Veiter*, Südtiroler Autonomie 731 (Fn. 106), sowie – aus heutiger Sicht – bei *Maines*, Die Quasi-Rechtspersönlichkeit der Sprachgruppen, in: Marko et al. (Hg.), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol* (2005) 297 (297 f.). Von einer Teilrechtsfähigkeit spricht *Pizzorusso*, Minoranze e maggioranze (1993) 534; vgl. auch *ders.*, Le minoranze 448, wo er von einer faktisch wichtigen „*comunità diffusa*“ spricht, sowie im Ganzen *ders.*, Verso il riconoscimento della soggettività delle comunità etnico-linguistiche, *Giur. it.* 1972, Teil IV, 65 (v. a. 78–80).

¹⁶⁹ *Veiter*, Südtiroler Autonomie 715 ff. Ähnlich *Miehsler*, Südtirol 227 f., der neben dem Rückgriff auf den Schutz des Volkscharakters auf die Pflicht zur Gewährleistung der wirtschaftlichen Entwicklung verweist, und daraus eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Verhinderung einer Unterwanderung ableitet, die notfalls auch durch Änderungen der nationalen Rechtsordnung eingehalten werden müsse. *Veiter*, Nationale Autonomie (1938) 60, geht dagegen von der völlig überzogenen Notwendigkeit einer Mehrheit von etwa 95 Prozent aus.

¹⁷⁰ *Veiter*, Südtiroler Autonomie 717.

Davon in jedem Fall unberührt bleiben die individuellen Schutzmaßnahmen gem. Pkt. 1 PV, die unabhängig von der (Art der) Autonomie gem. Pkt. 2 PV sicherzustellen sind – und die explizit nur den Angehörigen der deutschsprachigen Minderheit zustehen. Trotzdem hängt die Wirksamkeit der Individualrechte gem. Pkt. 1 PV entscheidend mit der Autonomie gem. Pkt. 2 PV zusammen.¹⁷¹ Insg. ist das Minderheitenschutzsystem des Pariser Vertrags somit eine Mischform – und keine reine Territorialautonomie.¹⁷²

bb) Räumlicher Geltungsbereich

Pkt. 2 PV sichert die Ausübung der autonomen Gesetzgebungs- und Vollziehungsgewalt den „*populations of the above mentioned zones*“, also der (Gesamt-) Bevölkerung der zuvor – in Pkt. 1 PV – genannten Gebiete, sprich Südtirol,¹⁷³ zu, weshalb dieses Gebiet auf den ersten Blick auch den räumlichen Geltungsbereich der Territorialautonomie bezeichnet.

(1) Erweiterung des Autonomiegebiets: „*frame*“ als Gebietsrahmen?

Trotzdem entwickelte sich um die Ausdehnung des Autonomiegebiets eine folgenreiche Auslegungsstreitigkeit, die sich schon beim Vertragsschluss abzeichnete: *Degasperi*, selbst Trentiner, war nämlich der Überzeugung, den Vertrag in Italien nur unter Einbeziehung des Trentino durchsetzen zu können; für *Gruber* war eine explizite Ausdehnung auf das Trentino dagegen aufgrund der damit einhergehenden Verwässerung der Autonomie Südtirols nicht annehmbar.¹⁷⁴ Dieser unlösbare Widerspruch wurde durch eine bewusst vage Formulierung überwunden, die den territorialen Rahmen offen- und mehrere Auslegungen zuließ.¹⁷⁵

Eröffnet wird diese weitere Auslegungsvariante durch Pkt. 2 Satz 2 PV – und insb. durch das unklare Wort „*frame*“, das (scheinbar) zwei Auslegungen zugänglich ist: als Gebiets- oder als Sachrahmen. Die Norm verpflichtet Italien nämlich dazu, „den Rahmen, innerhalb dessen die besagten Autonomiebestimmungen gelten sollen, auch in Beratung mit einheimischen deutschsprachigen Vertretern zu entwerfen“.¹⁷⁶ Nun bedeutet „*frame*“ nach traditioneller italienischer Lesart Gebietsrahmen – es seien also die Grenzen des Autonomiegebiets, die in Beratung mit der deutsch-

¹⁷¹ So *Fenet*, Question 130.

¹⁷² *Héraud*, RGDIP 1956, 320 ff.; *Marazzi*, RDP 1958, 100; *Veiter*, Südtiroler Autonomie 715. A.A. *Hermes*, Autonomie 23.

¹⁷³ Siehe dazu oben 2. Teil, A.I.2.a)aa)(1). Vgl. auch *Fenet*, Question 107 und 131.

¹⁷⁴ M.w.N. *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 35 f.

¹⁷⁵ Vgl. *Miehler*, Gruber-De Gasperi-Abkommen 402 f.; *Matscher*, EE 2006, 98; *Gruber*, Befreiung 88.

¹⁷⁶ Siehe zum daraus erwachsenden Mitwirkungsrecht der deutschsprachigen Minderheit unten 2. Teil, A.I.2.b)dd).

sprachigen Minderheit festzulegen sind.¹⁷⁷ Dagegen bezieht sich das Wort nach österreichischer Auffassung nicht auf ein festzulegendes Gebiet, sondern – ähnlich wie „*framework*“ in Pkt. 1 Abs. 1 PV¹⁷⁸ – auf den sachlichen Rahmen, auf das Gerüst, in dem die genannten Autonomiemaßnahmen („*said provisions of autonomy*“) Platz finden sollen (intransitiv: „*will apply*“).¹⁷⁹ Ebendiese Maßnahmen – und nicht das in Pkt. 1 Abs. 1 i.V.m. Pkt. 2 Satz 1 PV bereits klar definierte Gebiet – seien im Einvernehmen mit Vertretern der deutschsprachigen Minderheit zu verfassen bzw. ausarbeiten („*will be drafted*“).¹⁸⁰

An Gewicht gewann die Auslegung als Gebietsrahmen wohl durch die Fehlübersetzung des Vertrags ins Italienische, die *Weisgerber*¹⁸¹ überzeugend aufdeckt. Zuvor war auch *Miehsler* der italienischen Auslegung gefolgt,¹⁸² die sich sogar auf *Gruber* stützen lässt: Dieser hatte am 24. September 1946 in einem Brief an *Otto von Guggenberg*¹⁸³ erläutert, er habe darauf bestanden, dass „der [Vertrags-]Wortlaut so gefaßt werde, daß eben die Ausdehnung dieser Autonomiegrenzen einer Zustimmung der Südtiroler bedürfe. Wir einigten uns schließlich auf das Wort ‚frame‘, dessen Sinn durch diese Unterredung klargestellt ist, wenn man es mit dem im selben Satz vorkommenden Wort ‚consultation‘ in Zusammenhang bringt.“

Grubers Brief könnte aber auch die österreichische Auffassung untermauern. Es ist nämlich davon auszugehen, dass *Gruber* nicht das eingesteht, was er stets bekämpft hatte.¹⁸⁴ Getreu dem „Grundsatz der österreichischen Südtirolpolitik, Entscheidungen in Autonomiefragen von der Zustimmung der Südtiroler abhängig zu machen“,¹⁸⁵ setzte er für eine Ausdehnung des Autonomiegebiets nämlich eine *freie Zustimmung* der Minderheit(en) voraus. Aus der Einigung auf das Wort „*consulta-*

¹⁷⁷ Vgl. *Presidenza del Consiglio dei Ministri. Ufficio Regioni* (Hg.), *L'accordo De Gasperi-Gruber sull'Alto Adige. Dalle sue premesse storico-politiche all'attuazione nell'ordinamento italiano* (1958) 13: „*Prevalse, finalmente, la tesi italiana, nel senso che la estensione, ossia il quadro territoriale dell'autonomia, sarebbe stato determinato consultando anche elementi locali rappresentanti la popolazione di lingua tedesca*“.

¹⁷⁸ Siehe oben 2. Teil, A.I.2.a)aa)(2).

¹⁷⁹ Vgl. *Weisgerber*, Vertragstexte 66; *ders.*, Übersetzungsfehler 14 ff.; *Hilgers*, Zum englischen Text 99 f.

¹⁸⁰ Vgl. das Memorandum der österreichischen Bundesregierung vom 8.10.1956, abgedruckt etwa in *Bundesregierung* (Hg.), Memorandum der österreichischen Bundesregierung zur Südtirolfrage (1960) Beilage 7 (11). Siehe aus sprachlicher Sicht *Weisgerber*, Vertragstexte 64 ff.

¹⁸¹ *Weisgerber*, Vertragstexte 70 f., 73, 76 und 113 ff.; *ders.*, Übersetzungsfehler 16.

¹⁸² *Miehsler*, Südtirol 191 ff., ausdrücklich revidiert in *ders.*, Gruber-De Gasperi-Abkommen 405 (Fn. 104).

¹⁸³ *Gruber*, Brief an den Südtiroler Delegationsleiter in Paris *Otto von Guggenberg* vom 24.9.1946, abgedruckt etwa in *Miehsler*, Gruber-De Gasperi-Abkommen 404 oder *Gruber*, Befreiung 88.

¹⁸⁴ Vgl. zum Verhandlungsverlauf etwa *Weisgerber*, Vertragstexte 70 ff., m.w.N.

¹⁸⁵ *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 37. Siehe dazu auch unten 4. Teil, A.II.

tion“, das damit nicht in Einklang zu bringen ist,¹⁸⁶ könnte man nun auch folgern, dass sich „*frame*“ auf die Inhalte der Autonomie beziehen muss.¹⁸⁷

(2) Bewertung

Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge hat sich zunächst an ihrem objektiven Inhalt zu orientieren – und zwar unabhängig von späteren subjektiven Auslegungen der Beteiligten.¹⁸⁸ Dieser Inhalt stützt die österreichische Auffassung, wonach sich Pkt. 2 Satz 2 PV nicht (nur) auf das Gebiet, sondern (auch) auf die konkrete Ausgestaltung der Autonomie bezieht. Dies wurde auch von Teilen der italienischen Rechtslehre¹⁸⁹ und Politik¹⁹⁰ anerkannt.

Für die Auslegung als Sachrahmen spricht zunächst der Wortlaut: „*frame*“ bedeutet Gerüst, Grundplan, allenfalls (umgrenzender) Rahmen, aber nicht Gebiet; in diesem Grundplan sollen die Autonomiemaßnahmen ihren Platz finden („*within which the said provisions of autonomy will apply*“; im Unterschied zu „*will be applied*“: werden angewandt werden); dieser Grundplan (z. B.: Autonomiestatut) soll unter Mitwirkung von Minderheitenvertretern entworfen werden („*will be drafted*“: während die Grenzen des autonomen Gebiets einfach festgelegt werden könnten, muss ein Gesetzeswerk entworfen – aufgesetzt – werden).¹⁹¹

In dieselbe Richtung weist die systematische Auslegungsmethode, die eine Betrachtung der Vertragsklauseln in ihrem Zusammenhang verlangt,¹⁹² hier also von Pkt. 2 im Kontext zu Pkt. 1 PV, der einerseits den räumlichen Geltungsbereich bereits festlegt¹⁹³ und andererseits – mit „*within the framework of special provisions*“ – eine fast identische Wortfolge enthält, die ebenso auf ein (gesetzliches) Grundgerüst an Sondermaßnahmen abstellt.¹⁹⁴

¹⁸⁶ Beratung, Mitwirkung, allenfalls Einvernehmen. Siehe dazu unten 2. Teil, A.I.2.b)dd).

¹⁸⁷ In diesem Sinne v. a. *Miehsler*, Gruber-De Gasperi-Abkommen 406 f.; *Weisgerber*, Vertragstexte 73. Ähnlich *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 37 f.

¹⁸⁸ Siehe dazu oben 2. Teil, A.I.1.a)bb) (insb. Fn. 50).

¹⁸⁹ *Conetti*, Gruber-Degasperi-Abkommen 146 f.; *Mortati*, Comunicazione trasmessa per iscritto alla segreteria del Convegno, in: Società editrice il Mulino (Hg.), Una politica per l'Alto Adige. VI Convegno amici e collaboratori del Mulino (1962) 218 (219); vorsichtig *Pizzorusso*, Aspetti 145; eindeutig *ders.*, Le minoranze 455 f.; implizit *D'Atena*, Minderheitenschutz 169 f.

¹⁹⁰ Ministerpräsident *Aldo Moro* in einer Parlamentsrede vom 13. 10. 1965, StProt. Abgeordnetenkammer, 18001 (18010): „[L'accordo di Parigi] prevede l'attribuzione agli abitanti di lingua tedesca della provincia di Bolzano di un potere legislativo ed esecutivo di carattere regionale autonomo nell'ambito della zona stessa.“

¹⁹¹ *Weisgerber*, Vertragstexte 64 ff.; *ders.*, Übersetzungsfehler 14 ff.; *Hilgers*, Zum englischen Text 99 f.; *Veiter*, Südtiroler Autonomie 726.

¹⁹² Vgl. nur *von Arnould*, Völkerrecht³ (2016) Rz. 229.

¹⁹³ Siehe dazu oben 2. Teil, A.I.2.a)aa)(1). Laut der hier vertretenen Auffassung wird dieser räumliche Geltungsbereich i. V.m. Pkt. 2 Satz 1 PV bereits endgültig festgelegt. So auch *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 33 f.

¹⁹⁴ Vgl. *Weisgerber*, Vertragstexte 52 f. und 65.

V. a. aber spricht die teleologische Auslegungsmethode für eine Auslegung als Sachrahmen. Diese verlangt die Auslegung nach Sinn und Zweck des Gesamtabkommens, d. h. so, dass die Sicherung des Volkscharakters sowie der kulturellen und wirtschaftlichen Entwicklung der Minderheit möglich wird.¹⁹⁵ Dieses Ziel kann aber nur erreicht werden, wenn die Autonomie vorwiegend von der Minderheit verwaltet und von dieser auch inhaltlich mitgestaltet wird.¹⁹⁶ Dagegen würde der Sinn und Zweck bei einer auch das Trentino umfassenden Autonomie geradezu ins Gegenteil verkehrt, da dann eine italienische Mehrheit über die Gesetze der Region bestimmen könnte.¹⁹⁷ Ferner hätte die Auslegung als Gebietsrahmen zur Folge, dass die Minderheit nur bei der Festlegung des Autonomiegebiets ein Mitwirkungsrecht besäße, nicht aber bei ihrer inhaltlichen Ausgestaltung. Dies wäre mehr als unlogisch.¹⁹⁸

Auch das Wort „*regional*“ in Pkt. 2 Satz 1 PV ändert nichts am Autonomiegebiet,¹⁹⁹ da es sich noch nicht auf die erst zwei Jahre später in Kraft getretene Verfassung beziehen konnte, die in Art. 131 die Region *Trentino-Alto Adige* errichtete. Vielmehr unterstreicht das Wort „*regional*“ allgemein den geplanten Charakter einer Territorialautonomie – und zwar für die Bevölkerung der in Pkt. 1 PV genannten Gebiete, spricht: Südtirol. Dies geht sogar aus der Übersetzung des Vertrags ins Italienische hervor, in der es heißt: „*Alle popolazioni delle zone sopradette sarà concesso l'esercizio di un potere legislativo ed esecutivo autonomo, nell'ambito delle zone stesse.*“ Nun bezieht sich „*zone stesse*“ auf die Südtirol bezeichnenden „*zone sopradette*“, nicht auf die 1946 noch nicht bestehende Region Trentino-Südtirol.²⁰⁰

(3) Zulässigkeit der Region Trentino-Südtirol

Im Umkehrschluss bedeutet die Auslegung von Pkt. 2 PV als Sachrahmen aber nicht, dass die Gründung einer Region Trentino-Südtirol stets völkerrechtswidrig ist – dies ist nur unter bestimmten Umständen der Fall: Einerseits dann, wenn damit die Behauptung einherginge, dass sich auch die völkerrechtliche Verankerung auf das Trentino erstreckte; andererseits dann, wenn innerhalb dieses Gebildes der Region –

¹⁹⁵ Siehe dazu oben 2. Teil, A.I.2.a)aa)(2).

¹⁹⁶ Vgl. auch *Miehsler*, Gruber-De Gasperi-Abkommen 407; *Carrozza*, Lo status della minoranza sudtirolese: una riflessione critica, in: de Guttry/Ronzitti (Hg.), I rapporti di vicinato tra Italia e Austria (1987) 213 (220 f.).

¹⁹⁷ So auch *Fenet*, Question 132. Auch mit Bezug auf eine etwaige Änderung der Bevölkerungsmehrheit in Südtirol *Veiter*, Südtiroler Autonomie 717 ff. und insb. 722.

¹⁹⁸ *Pizzorusso* (Le minoranze 455) bezeichnet diese mit der Auslegung von „*frame*“ als Gebietsrahmen logisch einhergehende Folge sogar als „*palesamente assurdo*“.

¹⁹⁹ So nicht zuletzt auch *Pizzorusso*, Le minoranze 452 f.

²⁰⁰ Vgl. zu den Ausführungen in diesem Abs. v. a. *Gschnitzer*, Regionalautonomie, in: Riedl (Hg.), Südtirol. Land europäischer Bewährung. Kanonikus Michael Gamper zum 70. Geburtstag (1955) 207 (208 f.); *Miehsler*, Gruber-De Gasperi-Abkommen 407; *Veiter*, Gruber-Degasperis-Abkommen 164; *Weisgerber*, Vertragstexte 63 f. und 70 (Zitat): „Autonomie ist zugesichert für die *popolazioni delle zone sopradette*, und zwar *nell'ambito delle zone stesse*, und nun soll plötzlich ein erst festzulegender räumlicher *quadro* noch offen bleiben.“

und nicht Südtirol – die aus dem Pariser Vertrag erwachsenden Rechte zukämen.²⁰¹ So äußerte sich auch *Degasperi* während der Behandlung des Statuts für die Region Trentino-Südtirol in der VerfVers. am 29. Jänner 1948 wie folgt: „*Si doveva mantenere l'impegno assunto a Parigi di assicurare l'esercizio di un potere autonomo agli abitanti della zona di Bolzano e, contemporaneamente, soddisfare le aspirazioni degli abitanti della provincia di Trento.*“²⁰² Insg. zählt also nur der Gehalt der Autonomie Südtirols und nicht ihre strukturelle Einbettung – der Inhalt, nicht die Form.²⁰³

Unbenommen bliebe ein Zusammenschluss insb. aufgrund der freien und unbeeinflussten Zustimmung der Minderheit.²⁰⁴ Ohne Zustimmung Österreichs ginge aber selbst damit nicht die automatische Ausdehnung des – völkervertraglich eindeutig mit Südtirol identifizierten – Autonomiegebiets auf das Trentino einher. Zwar schreibt *Gruber* im *Guggenberg*-Brief i.Z.m. der Einigung auf das Wort „*frame*“ von seiner *Degasperi* gegenüber getätigten Aussage, „[j]ede Lösung, die die freie und von Druckmitteln unbeeinflusste Zustimmung der Südtiroler fände, werde auch in Österreich gutgeheißen werden“. Dabei handelt es sich aber nicht um eine vertragsbezügliche, anlässlich des Vertragsschlusses erreichte mündliche Übereinkunft für den Fall der Zustimmung zur Ausdehnung des Autonomiegebiets, die nach Art. 31 Abs. 2 lit. a VVK in gleicher Weise wie der Vertragswortlaut selbst zu beachten wäre²⁰⁵ und einer Resolutivbedingung zur Festlegung des Gebiets in Pkt. 2 Satz 1 PV gleichkäme.²⁰⁶ *Grubers* Wortwahl lässt vielmehr den Schluss zu, dass es sich um eine nicht rechtsverbindliche Verwendungszusage handelt, der Ausdehnung des Autonomiegebiets auf das Trentino dann zuzustimmen, wenn ihr auch eine große Mehrheit der Minderheit zustimmen sollte.²⁰⁷

cc) Umfang der Autonomie

Zum konkreten Ausmaß der autonomen Gesetzgebung und Vollziehung schweigt Pkt. 2 PV. Zumal auch ein allgemeines Verständnis (des Umfangs) einer Territori-

²⁰¹ In diesem Sinne etwa *Veiter*, Gruber-Degasperi-Abkommen 165; ähnlich *Pizzorusso*, Le minoranze 455.

²⁰² Protokoll Nr. 371 der Plenarsitzung der VerfVers. vom 29. 1. 1948, 541 f., <http://archivio.camera.it/resources/atc04/pdf/CD1700000008.pdf> (30. 9. 2020).

²⁰³ Ähnlich Österreichs Memorandum vom 8. 10. 1956 (oben 2. Teil Fn. 180, 11); *Gschntzer*, Regionalautonomie 209 f.; *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 44 f. (auch mit Verweis auf *Magnago* in Fn. 137). Ebenso *Marazzi* (RDP 1958, 110 f.) und *Pizzorusso* (Le minoranze 455 f.), die aber zu Unrecht davon ausgehen, dass dieses Ausmaß bereits mit dem (Ersten) Autonomiestatut von 1948 erfüllt wurde.

²⁰⁴ Vgl. dazu auch *Veiter*, Südtiroler Autonomie 719 ff.

²⁰⁵ *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 38.

²⁰⁶ So *Miehlsler*, Gruber-De Gasperi-Abkommen 408.

²⁰⁷ *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 38 f. Vgl. zum vergleichbaren Briefwechsel vom 5. 9. 1946 oben 2. Teil, A.I.1.a)aa).

alautonomie fehlt,²⁰⁸ kann die Unbestimmtheit aus teleologischer Sicht nur eines bedeuten: Die Autonomie muss so ausgestattet sein, dass sie dem Vertragsziel des Schutzes des Volkscharakters sowie der wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung der Minderheit wirksam gerecht wird.²⁰⁹ Sie muss somit (zumindest) all jene Bereiche umfassen, die diesen Zwecken dienen. Als solche sind etwa Schule oder Kultur anzusehen – aber auch viele weitere Bereiche, die auch nicht durch eine einmalige Übertragung unter Erschöpfung des Mitwirkungsrechts für alle Zeiten festzulegen, sondern fortdauernd an die Lebensverhältnisse anzupassen sind.²¹⁰

In diesen Kontext gestellt werden muss die vom Pariser Vertrag eingeforderte Mitwirkung der deutschsprachigen Minderheit an der inhaltlichen Ausgestaltung der Autonomie: Erstens ist diese selbst am besten in der Lage, die Kompetenzen zu benennen, die für ihren Schutz nötig sind.²¹¹ Zweitens folgt aus der fehlenden Konkretisierung des Umfangs der Autonomie nicht nur ein größeres Ermessen des italienischen Umsetzungsgesetzgebers, sondern v. a. auch eine besondere Relevanz der Verhandlungen zwischen Rom und Bozen²¹² bzw. Wien.²¹³

dd) Mitwirkungsrecht der deutschsprachigen Minderheit

(1) Reichweite

Nachdem gezeigt wurde, dass sich das Mitwirkungsrecht der deutschsprachigen Minderheit auf die inhaltliche Ausgestaltung der Autonomie bezieht, und dass diese dem vertraglichen Schutzzweck gerecht werden muss, gilt es nun, dieses Recht selbst näher zu untersuchen.

²⁰⁸ Vgl. v. a. aus sprachlicher Sicht *Weisgerber*, Vertragstexte 76 ff.; *Pernthaler*, Das Volk in Südtirol als Subjekt demokratischer Rechte, EE 2006, 63 (63: verfassungsrechtliche Selbstständigkeit eines Landesvolks und eines Landes); *Pan/Pfeil*, Einführung, in: dies./Videsott (Hg.), Die Volksgruppen in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen. Band 1² (2016) 1 (24: Möglichkeit der Einwohner eines Gebiets, „ihre ureigenen Angelegenheiten selbst zu regeln durch autonome Gesetzgebung, Regierung, Verwaltung und ggf auch Rechtsprechung“); zuletzt umfassend *Schliemann Radbruch*, Autonomie 9 ff., 23 ff., 42 ff. und 359 ff.

²⁰⁹ So auch *Fenet*, Question 131; *Miehsler*, Südtirol 186; *Veiter*, Südtiroler Autonomie 727; *Weisgerber*, Vertragstexte 66; *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 46 und 208 f.; ähnlich *Cesareo*, L'autonomia della regione Trentino-Alto Adige e delle province di Trento e Bolzano (1957) 5 f.; allgemein *Pan/Pfeil*, Einführung 24 f.

²¹⁰ Vgl. *Veiter*, Südtiroler Autonomie 727–729. Ähnlich auch *Karl*, Völkerrechtliche Überlegungen zur Streitbeilegungserklärung von 1992, EJM 2017, 328 (330); *Zeyer*, Status 18 f. Für allgemeine Standards siehe auch *Pan/Pfeil*, Einführung 24 f.

²¹¹ *Fenet*, Question 131; *Miehsler*, Gruber-De Gasperi-Abkommen 419; *Veiter*, Südtiroler Autonomie 727.

²¹² So *Pizzorusso*, Le minoranze 453. Er sieht im Minderheitenschutz zwar auch das Leitmotiv der inhaltlichen Ausgestaltung der Autonomie, sieht aber nur einen minimal beschränkten Ermessensspielraum Italiens.

²¹³ Vgl. zum Streit über die Vertragsdurchführung unten 2. Teil, A.II. ff. Innerstaatliche und bilaterale Verhandlungen führten 1969 zur Vereinbarung des Pakets, in dem der Umfang der Autonomie konkretisiert wurde.

Zunächst stellt sich die Frage nach der Reichweite des Mitwirkungsrechts. Die Autonomie soll nämlich „*in consultation*“ mit Vertretern der deutschsprachigen Minderheit entworfen werden. Es stellt sich die Frage, ob damit eine vorherige Anhörung, Mitwirkung oder sogar ein Einvernehmen, eine nur nachträgliche Zustimmung oder sogar nur Mitteilung, oder aber ein dauerhafter Austausch bzw. ein gelegentliches Hinzuziehen gemeint ist.

Fest steht, dass Italien die Minderheitenvertreter auch bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Autonomie nur beratend zuziehen wollte,²¹⁴ während Österreich ein Zustimmungsrecht sah.²¹⁵ Auch der Sinn und Zweck des Vertrags legt ein Zustimmungsrecht nahe, da eine volle Berücksichtigung der Belange der Minderheit erst durch Verhandlungen auf Augenhöhe erreicht werden kann, während durch eine – nicht bindende – Beratung bzw. Mitwirkung die Gefahr einer Nichtberücksichtigung der Interessen der Minderheit steigt. Diese Argumente sind aber zu schwach, um sich über den relativ klaren Vertragswortlaut hinwegzusetzen: Zwar lässt sich „*in consultation*“ nicht auf einen einzigen Wortsinn beschränken – insb. kann dies auf eine vorherige Beratung, einen dauerhaften Austausch, ein gelegentliches Anhören oder auf eine bloße Mitteilung hinweisen –,²¹⁶ eine bindende Zustimmung ist dagegen keine gewöhnliche Bedeutung der Wortfolge und daher nicht aus dem Vertrag ableitbar.²¹⁷

Die fehlende Verbindlichkeit der Zustimmung spricht aber zugleich dafür, dass es sich um eine *vorherige* Beratung und Mitwirkung (und nicht um eine nachträgliche Kenntnisnahme) handeln muss, da die Minderheit andernfalls – ohne Mitsprache- und Vetorecht – der Willkür des Umsetzungsgesetzgebers ausgesetzt wäre. Zu diesem starken teleologischen Argument gesellt sich das bereits genannte Argument, dass die Minderheitenvertreter selbst am besten ihre Bedürfnisse benennen können, was aber Mitsprache voraussetzt. Auch der Wortlaut des Vertrags, nach dem die Autonomie *unter Mitwirkung* von Minderheitenvertretern *entworfen* („*drafted in consultation with*“) werden soll, spricht für eine *vorherige* Konsultation.

Da der Inhalt der Autonomie laufend an die Lebensverhältnisse angepasst werden muss,²¹⁸ kann auch das Mitwirkungsrecht nur als ein dauerhaftes Recht der Minderheit und als eine Dauerverpflichtung Italiens verstanden werden. Minderhei-

²¹⁴ So *Alcock*, Agreement 46; *Weisgerber*, Vertragstexte 75.

²¹⁵ Vgl. *Veiter*, Südtiroler Autonomie 723; österreichisches Memorandum vom 8. 10. 1956 (oben 2. Teil Fn. 180, 11).

²¹⁶ *Hilgers*, Zum englischen Text 100; *Weisgerber*, Vertragstexte 67.

²¹⁷ So auch *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 38; *Miehsler*, Gruber-De Gasperi-Abkommen 402 und 405 ff.; *ders.*, Südtirol 191; *Riz/Happacher*, Verfassungsrecht 311; implizit *Pizzorusso*, Le minoranze 455 f. *Weisgerber* (Vertragstexte) erachtet eine Übersetzung mit „in Beratung“ als „wohl zu schwach“, mit „unter Beiziehung“ als ebenso unpassend, mit „unter Mitwirkung“ als vielleicht am besten (67, Fn. 32), nur um die Wortfolge in seinem Vorschlag einer überprüften deutschen Auslegung dann ohne Begründung mit dem viel stärkeren „im Einvernehmen“ (87) zu übersetzen. A.A. *Veiter*, Südtiroler Autonomie 723 f. und 740 f. (vorherige Zustimmung).

²¹⁸ Siehe dazu oben 2. Teil, A.I.2.b)cc).

tenvertreter sind daher nicht nur in die erstmalige Ausarbeitung der Autonomie, sondern auch in spätere Durchführungs- und Änderungsprozesse miteinzubeziehen.²¹⁹ Somit gesellt sich zum Verhandlungsprinzip, das die Beziehungen zwischen Staat und Sonderautonomien im innerstaatlichen Recht prägt,²²⁰ für Südtirol auch das völkerrechtliche Mitwirkungsrecht der Minderheit(en).

(2) Vertretungsbefugnis

Es stellt sich auch die Frage, wer die Vertreter²²¹ der deutschsprachigen Minderheit („*local representative German-speaking elements*“) i.Z.m. der Mitwirkung an der Ausgestaltung der Autonomie sind.²²² Aus dem Vertrag geht diesbezüglich nichts hervor. In Ermangelung einer rechtspersönlichen Organisation der Minderheit²²³ ist es aber unmöglich, eine Vertretung *aller* Minderheitenangehörigen zu erreichen.²²⁴ Daraus folgt zwingend ein gewisses Ermessen Italiens (und Österreichs) bei der Ernennung von Personen oder Gruppen als Vertreter.²²⁵

Aus praktischer Sicht bereitete diese Unbestimmtheit 1946 keine Probleme: Die gleich nach Kriegsende gegründete SVP²²⁶ konnte ihre angestrebte Stellung als politische Vertretung aller deutsch- und ladinischsprachigen Südtiroler zwar erst bei den ersten freien Wahlen 1948 beweisen, wo sie 62 Prozent der in Südtirol abgegebenen Stimmen erreichte.²²⁷ Doch schon zwei Monate nach ihrer Gründung im Jahr 1945 wurde sie von der alliierten Besatzung (als Interessenvertretung) aner-

²¹⁹ In diesem Sinne auch *Veiter*, Südtiroler Autonomie 741.

²²⁰ Siehe dazu ausführlich unten 2. Teil, B.I.2.c).

²²¹ *Zaffi* (EJM 2016, 584 f.) macht zwar zu Recht darauf aufmerksam, dass die Bezeichnung „Vertreter“ nicht dem Originalwortlaut entspricht. Er führt dazu aber aus, „Vertreter“ impliziere (fälschlicherweise?) die Idee, die Südtiroler seien „als Sprachgruppe Träger einer besonderen politischen und ursprünglichen Legitimität“ – „mit dem Recht, mittels Vertreter mit den Vertretern des Staates über die mit der Umsetzung der Autonomie verbundenen Grundsatzfragen zu verhandeln.“ Zwar bleibt im Vertrag tatsächlich die Frage offen, wer genau an der Ausarbeitung der Autonomie mitwirken soll. Dass es sich aber jedenfalls um Vertreter einer – zumindest faktischen – Gemeinschaft, der deutschsprachigen Minderheit, handeln muss, kann wohl kaum infrage gestellt werden, ohne damit dem Mitwirkungsrecht (und letztlich Pkt. 2 PV insg.) seine logische Grundlage zu entziehen.

²²² Für eine umfassende Analyse dieser Frage aus heutiger Sicht siehe unten 3. Teil, B.I.

²²³ So *Veiter*, Südtiroler Autonomie 724 (Fn. 94); *Pizzorusso*, *Le minoranze* 454.

²²⁴ *Pizzorusso*, *Le minoranze* 454.

²²⁵ Ebenda. Siehe dazu aus heutiger Sicht ausführlich unten 3. Teil, B.I.2.

²²⁶ Vgl. dazu z. B. *Pallaver*, Südtirols Parteien. Analysen, Trends und Perspektiven (2018) 84 ff.

²²⁷ *Parteli*, Südtirol, in: Fontana J. et al. (Hg.), *Geschichte des Landes Tirol*. Band 4: Die Zeit von 1918 bis 1970 (1988) 1 (488 f.). Im Jahr 1946 verfügte Südtirol dagegen nicht über gewählte Volksvertreter.

kannt, was bei einer – vorgeblichen – Mitgliederzahl von 50.000 nach nur zwei weiteren Monaten auch gerechtfertigt erscheinen konnte.²²⁸

Auch Österreich und Italien gingen augenscheinlich von einer Vertretungsbefugnis der SVP aus. Davon zeugen etwa die Aussage *Degasperis* (laut *Grubers Guggenberg*-Brief), er wolle nicht die Türen zu einer gemeinsamen Region mit dem Trentino verschließen, „wenn die große Mehrheit der Südtiroler Volkspartei [und nicht etwa der Minderheit] zustimme“, oder die Tatsache, dass mit *von Guggenberg* und *Friedl Volgger* eine SVP-Delegation (und *Hans Schöfl*, ein Vertreter des Bischofs) bei der Friedenskonferenz in Paris anwesend war, die in ständigem Kontakt und Austausch mit der österreichischen Delegation stand.²²⁹

Allgemein kann argumentiert werden, dass (nur) all jene Personen und Gruppen als Vertreter gelten können, die eine „weitaus überwiegende Mehrheit“ der Minderheit vertreten.²³⁰ Grundsätzlich traf diese Eigenschaft 1946 und in den Folgejahren eindeutig nur auf die Sammelpartei²³¹ SVP zu, sodass eine Minderheitenvertretung durch diese dem Schutzzweck des Pariser Vertrags durchaus entsprach. Bei Vorhandensein mehrerer relevanter Parteien könnte die Vertretungsbefugnis dagegen der Gesamtheit dieser Parteien zukommen.²³² Eine Vertretung durch *Parteien* war 1946 aber schon deshalb legitim, da es damals (noch) keine gewählten politischen Organe (der deutschsprachigen Minderheit und) des Landes gab.²³³

²²⁸ *Alcock*, History 81. Für eine kritische Betrachtung der Gründungsphase der SVP im Allgemeinen und eine realistische Einordnung ihrer Mitgliederzahl im Besonderen siehe aber auch *Holzer*, Die Südtiroler Volkspartei (1991) 59 ff. und insb. 65 f.; ebenso *Pallaver*, Parteien 95, der von knapp 8.000 spricht.

²²⁹ Vgl. dazu etwa *Steininger*, Autonomie 118 ff.

²³⁰ *Veiter*, Südtiroler Autonomie 724 (Fn. 94). *Veiter* geht von einer Verfassungsmehrheit nach italienischem Verfassungsrecht aus, führt aber nicht aus, ob er sich auf die nach Art. 138 Verfassung prinzipiell ausreichende absolute Mehrheit der Parlamentarier oder auf die Zweidrittelmehrheit bezieht, mit der die Möglichkeit der Abhaltung einer bestätigenden Volksabstimmung ausgeschlossen wird. Siehe dazu unten 3. Teil, B.I.2.d)bb).

²³¹ Für „die Inklusion aller Bürgerinnen und Bürger einer ethnischen Minderheit, die unabhängig von ihrer Ideologie als politisches Primat den Schutz und die Entwicklung der eigenen Ethnie haben“, steht dieser oft – auch von der SVP selbst (siehe unten 3. Teil, B.I.2.c)bb(1)) – verwendete Begriff der Sammelpartei für *Pallaver*, Südtirols Parteien und Parteiensystem im Wandel. Trends und Perspektiven, in: *Grote/Siller* (Hg.), Südtirolismen. Erinnerungskulturen – Gegenwartsreflexionen – Zukunftsvisionen (2011) 259 (260).

²³² *Veiter*, Südtiroler Autonomie 747. Siehe dazu ausführlich unten 3. Teil, B.I.2.e) und insb. 3. Teil, B.I.2.e)cc).

²³³ Ähnlich *Veiter*, Südtiroler Autonomie 740, der darum eine zwangsläufige Vertretung durch jene Personen sieht, die die Vollmacht der politischen Parteien der Minderheitenangehörigen nachweisen können.

(3) Rolle Österreichs

Abschließend gilt es, die Bedeutung des – in letzter Sekunde und offenbar ohne das Wissen der Südtiroler Delegation in Pkt. 2 Satz 2 PV eingefügten²³⁴ – Worts „also“ zu klären. Pkt. 2 Satz 2 PV bestimmt, dass die Ausgestaltung der Autonomie „auch“ unter Mitwirkung von Minderheitenvertretern erfolgen soll. Aus sprachlich-logischer Sicht kann dies nur bedeuten, dass – neben den Minderheitenvertretern – auch weitere Subjekte mitwirken sollen.²³⁵

Prinzipiell kommen dafür die – in Pkt. 1 PV genannten – italienischsprachigen Einwohner Südtirols sowie der Vertragspartner Österreich infrage, nicht aber die nicht erwähnten und somit (noch)²³⁶ nicht als völkerrechtlich geschützte Minderheit anerkannten Ladiner. Ein Mitwirkungsrecht der italienischsprachigen Bevölkerung Südtirols ergibt sich aber weder aus dem Wortlaut noch aus Sinn und Zweck des Vertrags. Zum einen bezweckt dieser nur den Schutz der *deutschsprachigen* Minderheit. Zum anderen ist es auch nicht erforderlich, ein derartiges Recht in einem mit Österreich geschlossenen Minderheitenschutzvertrag vorzusehen, da der italienische Bevölkerungsteil – als Teil des staatlichen Mehrheitsvolks – völkerrechtlich von Italien vertreten und geschützt wird.²³⁷ Für die italienische Sprachgruppe in Südtirol ist somit ein innerstaatlicher Schutz (der Mitwirkung) ausreichend.

Im Umkehrschluss muss sich dieses Recht auf Österreich beziehen, damit das Wort „also“ überhaupt einen Sinn entfaltet. Ein solches Recht des Vertragspartners ist auch logisch, da diesem ja auch das Recht auf Überwachung und Durchsetzung des Vertrags zukommt.²³⁸ Auch die Zusage *Degasperis* aus dem ersten Briefwechsel nach Vertragsabschluss,²³⁹ alle Vorschläge Österreichs zur Lösung der Angelegenheiten aus dem Vertrag sorgfältig zu berücksichtigen, unterstreicht, dass die Durchführung nicht allein in den innerstaatlichen Zuständigkeitsbereich Italiens gelegt werden sollte. Österreich kommt bei der Ausgestaltung der Autonomie des Landes Südtirol somit ein eigenes Mitspracherecht zu, das parallel zum Mitwirkungsrecht der (Vertreter der) deutschsprachigen Minderheit besteht.²⁴⁰

²³⁴ So von *Guggenberg*, Dolomiten vom 3. 9. 1966.

²³⁵ So auch *Miehsler*, Südtirol 193.

²³⁶ Für die späteren völkerrechtlichen Entwicklungen siehe v. a. unten 2. Teil, A.VI.1.b)gg), 2. Teil, A.VI.1.b)hh) und 2. Teil, A.VI.2.d).

²³⁷ Vgl. *Veiter*, Südtiroler Autonomie 725 f. (insb. Fn. 97); *Miehsler*, Südtirol 193 f.

²³⁸ Vgl. *Hafner*, Einige Anmerkungen zur Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs im Fall Südtirol, in: Raffener A. (Hg.), 25 Jahre Streitbeilegung 1992–2017 – Ist das „Südtirolproblem“ gelöst?! (2018) 235 (246).

²³⁹ Siehe dazu oben 2. Teil, A.I.1.a)aa).

²⁴⁰ So auch *Veiter*, Südtiroler Autonomie 725 f. (insb. Fn. 97); *Miehsler*, Südtirol 193 f.; ähnlich *Marazzi*, RDP 1958, 105. Vgl. auch *D’Atena*, Minderheitenschutz 169 f. Für *Ermacora* (Rechtsproblem 452) hat Österreich die Gestaltung der Autonomie mit dem Vertrag dagegen „allein in die Verantwortung der Minderheit gelegt“.

c) Pkt. 3: Bilaterale Rechtsbeziehungen

Pkt. 3 des Pariser Vertrags lautet wie folgt:

„The Italian Govern[ement]^[241], with the aim of establishing good neighbourhood relations between Austria and Italy, pledges itself, in consultation with the Austrian Government and within one year from signing of the present Treaty:

- (a) to revise in a spirit of equity and bro[a]d[-]mindedness^[242] the question of the options for citizenship resulting from the 1939 Hitler-Mussolini agreements;
- (b) to find an agreement for the mutual recognition of the validity of certain degrees and University diplomas;
- (c) to draw up a convention for the free passengers and goods transit between Northern and Eastern Tyrol both by rail and, to the greatest possible extent, by road;
- (d) to reach special agreements aimed at facilitating enlarged frontier traffic and local exchanges of certain quantities of characteristic products and goods between Austria and Italy.“

Anders als Pkt. 1 und 2 verbleibt Pkt. 3 PV auf der Ebene der bilateralen Rechtsbeziehungen, ohne Individual- oder Kollektivrechte der Betroffenen (v. a. der Optanten) zu begründen.²⁴³ In der Absicht, gutnachbarliche Beziehungen mit Österreich herzustellen, verpflichtet sich die italienische Regierung zur Neuordnung der Frage der Staatsbürgerschaftsoptionen „in consultation“²⁴⁴ mit der österreichischen Regierung (lit. a) und – als *pacta de contrahendo*²⁴⁵ – zum Abschluss von Übereinkünften zur gegenseitigen Anerkennung gewisser Studientitel (lit. b), zum freien Personen- und Güterverkehr zwischen Nord- und Osttirol (lit. c) sowie zur Erleichterung eines erweiterten Grenzverkehrs und eines örtlichen Austauschs bestimmter Mengen heimischer Erzeugnisse und Güter zwischen Österreich und Italien (lit. d).

²⁴¹ Im Originaldokument hieß es noch „*Gouvernement*“ statt „*Government*“ (aber nur an dieser Stelle, während das Wort im selben Satz erneut verwendet und richtig geschrieben wurde). Im ausgetauschten Dokument wurde der Fehler ausgemerzt. Vgl. oben 2. Teil, A.I.1.a) bb); *Region Trentino-Südtirol* (Hg.), Pariser Vertrag 8 ff.

²⁴² Nachdem es im Originaldokument noch „*broad-mindedness*“ und im ausgetauschten Vertragsdokument – offensichtlich falsch – „*brod-mindedness*“ hieß, lautet es in Anhang IV FV „*broadmindedness*“.

²⁴³ Vgl. *Miehsler*, Gruber-De Gasperi-Abkommen 400; zu den Entwicklungsstufen des Völkerrechts z. B. *Paulus*, Zusammenspiel der Rechtsquellen aus völkerrechtlicher Perspektive, in: ders. et al. (Hg.), *Internationales, nationales und privates Recht: Hybridisierung der Rechtsordnungen? Immunität* (2014) 7 (11 ff.).

²⁴⁴ Zur Bedeutung dieser Wortfolge oben 2. Teil, A.I.2.b)dd)(1). Pkt. 3 PV sieht zwar für alle vier Maßnahmen eine Mitwirkung Österreichs vor, aber nur die Regelung der Optantenfrage (lit. a) ist innerstaatlich zu treffen, lit. b–d dagegen ohnehin über den Abschluss von Verträgen. Vgl. *Miehsler*, Gruber-De Gasperi-Abkommen 420.

²⁴⁵ So *Hummer*, *Cooperazione* 114; *Obwexer*, *Accordino* 5; *ders.*, *Schutzfunktion* 165; *Marazzi*, *RDP* 1958, 104; *Pizzorusso*, *Le minoranze* 457; allgemein *Verdross/Simma*, *Völkerrecht* § 548.

Pkt. 3 PV unterscheidet sich auch insofern von Pkt. 1 und 2 PV, als hier explizit eine einjährige (Ordnungs-)Frist²⁴⁶ für die Erfüllung vorgesehen ist. Trotzdem lässt dies nicht auch den Umkehrschluss zu, dass die Erfüllung der umsetzungsbedürftigen Maßnahmen gem. Pkt. 1 und 2 PV *sine die* erfolgen könne. Vielmehr gebietet sich auch hier die Erfüllung „innerhalb nützlicher Frist“,²⁴⁷ wobei die Dauer nicht pauschal festgelegt werden kann, sondern von den konkreten Umständen (z. B.: Komplexität und Verhandlungsbedarf) abhängig ist.

aa) Lit. a: Optantenfrage

Die Regelung des Status der Minderheitenangehörigen, die sich bei der 1939 zwischen *Adolf Hitler* und *Mussolini* vereinbarten „Abwanderung der Volksdeutschen aus dem *Alto Adige*“ für die Auswanderung, den Erwerb der „deutschen Reichsangehörigkeit“ und den Verlust der italienischen Staatsbürgerschaft (sog. Option) entschieden hatten,²⁴⁸ war 1946 von großer Bedeutung. Im heutigen Südtirol hatten sich nämlich 210.000 der 246.000 Berechtigten für Deutschland entschieden.²⁴⁹ Zwar wanderten bis Kriegsende „nur“ 75.000 tatsächlich aus²⁵⁰ – da aber alle Optanten auf die italienische Staatsbürgerschaft verzichtet hatten,²⁵¹ ohne die deutsche Staatsbürgerschaft durchgängig zu erhalten,²⁵² war die Staatsangehörigkeit vieler Südtiroler damals zweifelhaft und eine große Anzahl sogar als staatenlos anzusehen.²⁵³

Italien verpflichtete sich also zur Neuordnung („*revise*“) dieser Frage in einem Geist der Billigkeit und Weitherzigkeit, wobei auch hier unterschiedliche Auffas-

²⁴⁶ Die Wortwahl „*present Treaty*“ wirft die Frage auf, ob damit der Pariser Vertrag gemeint ist, der – anders als der Friedensvertrag – nie als „*Treaty*“ bezeichnet wurde und zuerst in diesem aufgehen sollte. Mit *Obwexer* (Schutzfunktion 165) ist dies zu bejahen. A.A. *ders.* (Accordino 17, Fn. 37); *Miehsler* (Südtirol 195); *Weisgerber* (Vertragstexte 78). Da aber alle Maßnahmen – verspätet – erfüllt wurden, ist die Frage heute ohnehin irrelevant.

²⁴⁷ *Weiter*, Südtiroler Autonomie 727 (innerhalb einer Parlamentssession, spätestens einer Legislaturperiode).

²⁴⁸ Siehe dazu *Leiter der Amtlichen Deutschen Ein- und Rückwandererstellen, Bozen* (Hg.), Handausgabe der Umsiedlungs-Bestimmungen gemäß der deutsch-italienischen Vereinbarung vom 23. 6. 1939² (1941) 7 ff.

²⁴⁹ *Huter*, Option 341. *Pfaundler* (Südtirol 451, Fn. 1) spricht dagegen von 213.000 von 243.000 Berechtigten.

²⁵⁰ *Steininger*, Südtirol 451.

²⁵¹ Vgl. *Hermes*, Autonomie 68 f. Siehe zum dreiphasigen Optionsverfahren z. B. *Corsini/Lill*, Südtirol 363 f. Die zweite Phase bestand aus der Verleihung der deutschen Staatsbürgerschaft, die dritte aus der Umsiedlung.

²⁵² Laut *Miehsler* (Gruber-De Gasperi-Abkommen 422) hatten 115.000 Optanten noch nicht die deutsche Staatsbürgerschaft erworben, laut *Alcock* (History 183) sogar 130.000. Umgekehrt lebten laut *Corsini/Lill* (Südtirol 364) 1943 über 50.000 Personen in Südtirol, die bereits die deutsche Staatsbürgerschaft erworben hatten.

²⁵³ Zu den vielfältigen Fragen i.Z.m. der Staatsangehörigkeit siehe z. B. *Hermes*, Autonomie 67 ff.

sungen zutage traten: Österreich war – im Sinne einer (vollständigen) Rückgängigmachung der Option – auf die Wiederherstellung der zuvor bestehenden staatsbürgerschaftsrechtlichen Situation bedacht, da das – mit dem Stahlpakt verknüpfte – Optionsabkommen als Akt der Kriegsvorbereitung und somit als nichtig zu bewerten sei.²⁵⁴ Italien bestand dagegen – im Sinne einer (bloßen) Überprüfung – auf eine Einzelfallprüfung in einem umständlichen Verfahren.²⁵⁵

Für die Wirksamkeit des Minderheitenschutzes war die Lösung der Staatsbürgerschaftsfrage derart wichtig,²⁵⁶ dass Österreich in den langwierigen Beratungen um die Umsetzung von Pkt. 3 lit. a PV von seiner Auffassung abwich und einige Zugeständnisse machte. Umgekehrt kam auch Italien den Forderungen Österreichs in Verhandlungen vom November 1947 unter der Voraussetzung einer Regierungserklärung entgegen, dass Österreich mit der Revision der Option eines der wichtigsten Elemente für eine freundschaftliche Zusammenarbeit als gesichert erachte und Italiens Feststellung als berechtigt anerkenne, wonach die Kooperation durch eine illoyale Haltung der Rückoptanten gegenüber Italien getrübt werde.²⁵⁷

Nachdem Außenminister *Gruber* am 31. Jänner 1948 die vereinbarte Erklärung abgab,²⁵⁸ trat das bilateral akkordierte GvD Nr. 23 vom 2. Februar 1948²⁵⁹ drei Tage später in Kraft.²⁶⁰

Das Optantendekret unterschied drei Fälle, die alle eine aktive Willenserklärung innerhalb der kurzen Verfallsfristen des Art. 3 voraussetzten. Für jene Optanten, die noch nicht die deutsche Staatsbürgerschaft erlangt hatten, genügte gem. Art. 1 eine Willenserklärung über den Widerruf der Option und über die Beibehaltung der italienischen Staatsbürgerschaft, um den Verlust der Staatsbürgerschaft abzuwenden. Art. 2 verlangte von jenen Optanten, die die deutsche Staatsbürgerschaft erhalten hatten, aber nicht ausgewandert waren, eine Erklärung über den Widerruf der Option, den Verzicht auf die deutsche Staatsbürgerschaft und den Antrag auf Wiedererlangung der italienischen Staatsbürgerschaft. Mit Ausnahme der nach Art. 5 (aufgrund ihres nationalsozialistischen Wirkens) vom Wiedererwerb ausgeschlossenen Personen wurde die italienische Staatsbürgerschaft dabei als stets beibehalten betrachtet. Optanten, die die deutsche Staatsbürgerschaft erhalten hatten und ausge-

²⁵⁴ *Miehlsler*, Gruber-De Gasperi-Abkommen 420; *Weisgerber*, Vertragstexte 79.

²⁵⁵ *Weisgerber*, Vertragstexte 79.

²⁵⁶ Vgl. nur die Nachweise bei *Steininger*, Südtirol 451 ff.

²⁵⁷ Siehe dazu etwa *Steininger*, Südtirol 452 ff.

²⁵⁸ Abgedruckt z. B. als Beilage 2 des Memorandums der italienischen Regierung vom 30. 1. 1957, in deutscher Übersetzung abgedruckt in *Bundesregierung* (Hg.), Memorandum Beilage 8 (32).

²⁵⁹ GA Nr. 29 vom 5. 2. 1948. Zur theoretischen Frage der formellen Verfassungswidrigkeit des GvD Nr. 23/1948 *Hermes*, Autonomie 71, m.w.N. Zudem wurde am 4. 10. 1950 ein Übereinkommen über den Vermögenstransfer der Rückoptanten geschlossen: BGBl. 1950/220; DPR Nr. 596 vom 14. 4. 1951, GA Nr. 176 vom 3. 8. 1951.

²⁶⁰ Die Beratungen zum Autonomiestatut erfolgten im Gleichschritt: siehe unten 2. Teil, A.II.1.d)cc) (v. a. Fn. 320).

wandert waren, konnten den (*ex-nunc*-)Wiedererwerb der italienischen Staatsbürgerschaft durch Widerruf der Option und Verzicht auf die deutsche Staatsbürgerschaft beantragen (Art. 11).

Über diese Regelung erlangten zwar insg. über 200.000 Südtiroler Optanten die italienische Staatsbürgerschaft wieder; Hunderten wurde sich allerdings verwehrt – und auch von den Aussiedlern kehrten nur rund 30 Prozent nach Südtirol zurück.²⁶¹ Heute ist die Optantenfrage zur Gänze geklärt, was nicht zuletzt die Tatsache beweist, dass GvD Nr. 23/1948 mit GvD Nr. 212 vom 13. Dezember 2010²⁶² im Rahmen der Rechtsvereinigung aufgehoben wurde.

bb) Lit. b–d: Bilaterale Vereinbarungen

Pkt. 3 lit. b, c und d PV verpflichtet Italien zum Abschluss von bilateralen Vereinbarungen mit Österreich. Der Abschluss einer Vereinbarung über die gegenseitige Anerkennung von gewissen Studientiteln und Hochschuldiplomen (lit. b) erfolgte auf der Grundlage eines – ohne expliziten Südtirolbezug geschlossenen – Kulturabkommens vom 14. März 1952.²⁶³ Art. 10 Kulturabkommen verpflichtet die Staaten, akademische Grade und Titel, die eigenen Staatsbürgern von Universitäten und Hochschulen im anderen Staat verliehen wurden, vorbehaltlich gesetzlicher Einschränkungen und Ausnahmen anzuerkennen (Abs. 1). Dafür soll eine eigene Expertenkommission „ein Verzeichnis der zur gegenseitigen Anerkennung zugelassenen Titel und die diesbezüglichen Bedingungen“ erstellen (Abs. 2). In Ausführung von Art. 10 Kulturabkommen und Pkt. 3 lit. b PV wurden – auf Vorarbeit der Kommission²⁶⁴ – Dutzende akademische Grade mit Notenwechseln zur Anerkennung zugelassen.²⁶⁵

Der in Pkt. 3 lit. c PV – und in Art. 10 Abs. 1 FV²⁶⁶ – vorgesehene erleichterte Personen- und Güterdurchgangsverkehr auf Schienen- und Straßenweg zwischen den (nicht angrenzenden und über Südtirol auf schnellstem Weg erreichbaren) Landesteilen des Bundeslands Tirol, Nord- und Osttirol, wurde infolge zweier am

²⁶¹ Vgl. *Steininger*, Südtirol 466; *Miehsler*, Gruber-De Gasperi-Abkommen 422.

²⁶² OBl. Nr. 276 zu GA Nr. 292 vom 15. 12. 2010. Siehe Art. 1 Abs. 1 GvD Nr. 212/2010 i. V.m. Anhang 1 Teil 51 Nr. 69696 GvD Nr. 212/2010. Demnach bleibt nur der gleichsam irrelevante Art. 20 GvD Nr. 23/1948 in Kraft.

²⁶³ BGBl. 1954/270; G Nr. 844 vom 9. 8. 1954, GA Nr. 215 vom 18. 9. 1954.

²⁶⁴ Zuletzt beschloss die Kommission bei ihrer 25. Tagung am 29. 4. 2016 Änderungen und Ergänzungen der Anlage zum Abkommen über die gegenseitige Anerkennung der akademischen Grade und Titel, BGBl. III 2008/177 i. d. F. BGBl. III 2015/77, die mit Notenwechsel vom 25. 10. 2016 und 13. 6. 2017 genehmigt wurden und am 1. 8. 2017 in Kraft traten: vgl. BGBl. III 2017/99.

²⁶⁵ Für einen Überblick siehe z. B. <http://bmeia.gv.at/oeb-rom/oesterreich-in-italien/vertraege> (30. 9. 2020).

²⁶⁶ „Italy shall enter into or confirm arrangements with Austria to guarantee free movement of passenger and freight traffic between the North and East Tyrol.“

9. November 1948 unterzeichneter Abkommen – über den „erleichterten Eisenbahndurchgangsverkehr für Personen, Reisegepäck und Güter“²⁶⁷ und über den „erleichterten Straßendurchgangsverkehr“²⁶⁸ – eingerichtet.²⁶⁹

Pkt. 3 lit. d PV sah schließlich den Abschluss besonderer Vereinbarungen zur Erleichterung des erweiterten Grenzverkehrs und des Austauschs bestimmter Mengen charakteristischer Erzeugnisse und Güter zwischen Österreich und Italien vor, was mit zwei Abkommen vom 12. Mai 1949 („Regelung des erleichterten Warenaustausches zwischen den österreichischen Bundesländern Tirol und Vorarlberg und der italienischen Region Trentino-Alto Adige“, sog. „*Accordino*“)²⁷⁰ und vom 2. August 1951 („Regelung des Grenzverkehrs“)²⁷¹ erfolgte.

Diese in Umsetzung von Pkt. 3 lit. c und d PV geschlossenen Abkommen wurden dann mit dem EU-Beitritt Österreichs 1995²⁷² und seinem späteren Beitritt zum Schengen-Raum²⁷³ von den viel umfassenderen Grundfreiheiten des Binnenmarkts überlagert und verdrängt.²⁷⁴

II. Vertragsdurchführung

Die bilaterale Bindungswirkung des Pariser Vertrags und seine Erwähnung im italienischen Friedensvertrag machten Südtirol zu einer „international anerkannten österreichischen Angelegenheit“,²⁷⁵ was die spätere Befriedung wesentlich erleichterte. Italien ist nämlich zur Einhaltung bzw. Umsetzung des Vertrags verpflichtet,²⁷⁶ Österreich kann dies einfordern und somit eine Schutzfunktion für die deutschsprachige Minderheit Südtirols ausüben.²⁷⁷

Klar ist aber auch, dass der Vertrag eine Kompromisslösung ist, die mehrere Schwachpunkte aufweist: (teilweise bewusste) sprachliche Mängel, die ein Beharren auf den jeweiligen Standpunkten ermöglichten; die fehlende Festlegung von Min-

²⁶⁷ BGBl. 1949/226; G Nr. 1211 vom 5. 12. 1950, GA Nr. 44 vom 22. 2. 1951.

²⁶⁸ BGBl. 1949/227; G Nr. 1253 vom 5. 12. 1950, GA Nr. 71 vom 28. 3. 1951.

²⁶⁹ Siehe dazu z. B. *Hummer*, *Cooperazione* 139 ff.

²⁷⁰ BGBl. 1957/125; G Nr. 730 vom 20. 5. 1951, GA Nr. 201 vom 3. 9. 1951. Siehe dazu ausführlich *Obwexer*, *Accordino*; *Hummer*, *Cooperazione* 112 ff.

²⁷¹ BGBl. 1951/253; G Nr. 167 vom 25. 2. 1953, GA Nr. 78 vom 3. 4. 1953. Dazu *Hummer*, *Cooperazione* 141 ff.

²⁷² Vgl. den EU-Beitrittsvertrag, BGBl. 1995/45.

²⁷³ Vgl. BGBl. III 1997/90.

²⁷⁴ Vgl. *Obwexer*, *Sechs Jahrzehnte* 181; *ders.*, *Schutzfunktion* 168; *Happacher*, *Autonomie* 56.

²⁷⁵ So *Gruber* am 10. 9. 1946 laut *Volgger/von Guggenberg/Schöfl*, *Tätigkeitsbericht der Südtiroler Delegation auf der Pariser Konferenz 1946* vom 1. 11. 1946, abgedruckt in *Ermacor*, *Geheimbericht* 49 (69).

²⁷⁶ Siehe oben 2. Teil, A.I.1.a).

²⁷⁷ Siehe zur Schutzfunktion Österreichs v. a. unten 4. Teil, A.I.

destinhalten der Autonomie; die Nichterwähnung der Ladiner; das Fehlen von Streitbeilegungsmechanismen.²⁷⁸ Diese Schwächen wurden v.a. in den zwei Jahrzehnten nach Vertragsschluss deutlich, entpuppten sich aber in weiterer Folge teilweise sogar als Stärken, wie später aufgezeigt wird.²⁷⁹

Dem Pariser Vertrag kommt damit wohl auch nicht *Self-executing*-Charakter zu,²⁸⁰ sondern enthält dieser eine Rahmenregelung, die innerstaatlich umzusetzen ist.²⁸¹ Die Erfüllung der Verpflichtungen Italiens bemisst sich daher v.a. an der Qualität der Umsetzungsgesetzgebung, die hier ebenso dargestellt wird wie weitere Entwicklungen bis zur Einigung auf das Paket.

1. Verfassunggebende Versammlung

a) Zusammensetzung

Zur Zeit des Abschlusses des Pariser Vertrags befand sich Italien in einer Übergangsphase: Das Volk sprach sich am 2. Juni 1946 für die Staatsform der Republik anstelle der Monarchie aus und wählte zugleich die Mitglieder der VerfVers., die am 22. Juni 1946 mit der Aufgabe der Ausarbeitung einer neuen Verfassung eingesetzt wurde.²⁸²

Südtirol war jedoch – mit Ausnahme des damals zum Trentino gehörenden Unterlands²⁸³ – (ebenso wie Julisch Venetien) gem. Art. 1 DSt. Nr. 99 vom 16. März 1946²⁸⁴ von der Wahl ausgeschlossen, was mit der unklaren Staatszugehörigkeit der Südtiroler begründet wurde. Deutschsprachige Südtiroler wurden aber auch im Unterland nicht gewählt.²⁸⁵ Südtirol war daher nicht in der VerfVers. vertreten: 17 der 573 Sitze²⁸⁶ – vier für die damalige Provinz Bozen, 13 für den Wahlkreis Triest und

²⁷⁸ Ausführlicher *Riz/Happacher*, Verfassungsrecht 309 ff.

²⁷⁹ Insb. unten 2. Teil, A.V.f.

²⁸⁰ In diesem Sinne auch *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 19 (insb. Fn. 50); *Miehsler*, Südtirol 222; *Hafner*, Anmerkungen 245. Allgemein etwa *Binder/Zemanek*, Völkervertragsrecht Rz. 315.

²⁸¹ So auch *Hafner*, Anmerkungen 245–247; *Hilpold*, Minderheitenschutz in Italien: völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Grundlagen, EE 2008, 3 (5); *Kunz*, AJIL 1947, 445; *Miehsler*, Südtirol 222 f.; *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 19.

²⁸² Dazu z. B. *Paladin*, Diritto 97 ff. Zu dieser verfassungsrechtlichen Übergangsphase auch oben 2. Teil, A.I.1.a)cc).

²⁸³ Siehe dazu oben 2. Teil, A.I.2.a)aa)(1).

²⁸⁴ GAKI Nr. 69 vom 23. 3. 1946.

²⁸⁵ *Volgger* (Südtirol 252) bestätigt, dass in der Versammlung „kein Vertreter der Südtiroler Bevölkerung saß“.

²⁸⁶ Vgl. Art. 3 GvDSt. Nr. 74 vom 10. März 1946, OBL. Nr. 60 zu GAKI Nr. 60 vom 12. 3. 1946.

Julisch Venetien – blieben schlicht unbesetzt. Die damalige Provinz Trient entsandte dagegen fünf Abgeordnete.²⁸⁷

b) Region Trentino-Alto Adige

In der VerfVers. war nach dem Abschluss des Pariser Vertrags alsbald nur noch von der Gründung der Region Trentino-Südtirol die Rede.²⁸⁸ SVP-Vertreter wurden dagegen trotz Protests²⁸⁹ erst im April 1947 zu Gesprächen nach Rom eingeladen, bei denen ihnen keine Zusicherungen in der Frage des Autonomiegebiets gegeben wurden.²⁹⁰ Als dann auch weitere zugesagte Treffen ausblieben,²⁹¹ erhielt *Degasperi* am 12. Juli 1947²⁹² einen Brief von *Gruber*, in dem dieser – durchaus vorsichtig – anmerkte, dass „in einer den wesentlichen Wünschen der Südtiroler entsprechenden Regelung der Autonomie Südtirols ein wichtiger Beitrag für eine dauernde Befriedung [...] erblickt werden kann.“²⁹³

Dieser höfliche Hinweis auf die vertragliche Verpflichtung zur Beratung mit den Vertretern der Minderheit kam aber zu spät, denn die VerfVers. hatte sich bereits am 27. Juni 1947 – ohne Mitwirkung geschweige denn Zustimmung der Minderheit²⁹⁴ – für die Gründung einer Region Trentino-*Alto Adige* entschieden (vgl. Art. 108 Abs. 2 Verfassungsentwurf).²⁹⁵

Diese Entscheidung blieb auch im weiteren Verlauf der Arbeiten unangetastet, und am 22. Dezember 1947 wurde sie mit der Genehmigung der Verfassung der Republik Italien (im Folgenden: Verfassung, Verf.)²⁹⁶ durch die VerfVers. besiegelt.

²⁸⁷ Tabelle A GvDSt. Nr. 74/1946 i.V.m. Art. 1 DSt. Nr. 99/1946.

²⁸⁸ Vgl. die Protokollauszüge bei *Riz/Happacher*, Verfassungsrecht 313 (insb. Fn. 630–632).

²⁸⁹ Vgl. z. B. die Nachweise bei *Riz/Happacher*, Verfassungsrecht 313 f. (v. a. Fn. 634). Der Sturm einiger Südtiroler auf die Bozner Präfektur wird hier aber mit 16. 12. 1946 (richtig: 1947; so z. B. *Volgger*, Südtirol 253) angegeben.

²⁹⁰ Siehe dazu etwa *Steininger*, Südtirol 408 ff.

²⁹¹ *Stadmayer*, Südtirolpolitik 477.

²⁹² So *Steininger*, Südtirol 414. Andere Quellen sprechen von einer Übergabe des Briefs am 25. 6. 1947, was aber laut *Steininger* (Südtirol 416 und 446, Fn. 20) nachweislich nicht stimmt. Vgl. dazu auch *Gehler*, Verspielte Selbstbestimmung und verweigerte Autonomie 1945–1948: Das Pariser Abkommen – keine „Magna Charta“ für Südtirol!, in: *Obwexer/Pfanzelter* (Hg.), 70 Jahre Pariser Vertrag (2017) 63 (84).

²⁹³ Zitiert nach: *Steininger*, Südtirol 414.

²⁹⁴ So etwa *Stadmayer*, Südtirolpolitik 477; *Ritschel*, Diplomatie 257; *Volgger*, Südtirol 257.

²⁹⁵ „Sizilien, Sardinien, Trentino-*Alto Adige*, Friaul-Julisch Venetien und Aostatal werden besondere Formen und Arten der Autonomie in Sonderstatuten zuerkannt, die mit Verfassungsgesetzen genehmigt werden.“ Vgl. StProt. Nr. 164 der Plenarsitzung der VerfVers. vom 27. 6. 1947, 253 (277), <http://archivio.camera.it/resources/atc04/pdf/CD1700000005.pdf> (30. 9. 2020).

²⁹⁶ GA Nr. 298 vom 27. 12. 1947.

Die Verfassung, die gem. ihrer 18. Übergangs- und Schlussbestimmung am 1. Jänner 1948 in Kraft trat, normierte in Art. 131 die Gründung von 19²⁹⁷ Regionen – darunter auch die Region Trentino-*Alto Adige*, der gem. Art. 116 Verf. in einem Sonderstatut, das mit VerfG genehmigt wird, besondere Formen und Arten der Autonomie zuerkannt werden sollten.

c) Autonomiestatut

Nachdem seit 1945 von verschiedenen Seiten Entwürfe eines Statuts für Südtirol (und das Trentino) vorgelegt wurden – darunter ein von der *Sozialdemokratischen Partei Südtirols (SDPS)* mitgetragener *SVP*-Entwurf –,²⁹⁸ befasste die Regierung *Degasperi* im April 1947²⁹⁹ eine siebenköpfige Kommission, in der Südtirol nicht vertreten war, mit der Ausarbeitung des Statuts.³⁰⁰ Auch weitere Versuche der Minderheit, in die Ausarbeitung miteinbezogen zu werden, scheiterten.³⁰¹ Erst der fertige Entwurf³⁰² wurde am 1. November 1947 zur schriftlichen Stellungnahme an Südtiroler (und Trentiner) Parteien und Persönlichkeiten übermittelt.³⁰³ Die *SVP* lehnte den Vorschlag am 15. November 1947 ab: Südtirol sei darin nur eine Provinz in einer mehrheitlich italienischsprachigen Region; die Kompetenzbereiche in Gesetzgebung und Verwaltung seien noch dazu ein Hohn, da z. B. Schule, Landwirtschaft, Handel, Gewässer, Kreditinstitute, Steuern und Polizei fehlten; insg. handle es sich daher nur um eine leere Hülse, eine Scheinautonomie.³⁰⁴

In weiterer Folge führten *SVP*-Vertreter bis Anfang Dezember ergebnislose Gespräche mit Parteien des Trentino – und mit der Zentralregierung, die die Auf-

²⁹⁷ Mit Art. 1 VerfG Nr. 3 vom 27. 12. 1963, GA Nr. 3 vom 4. 1. 1964, kam dann die Region Molise als zwanzigste Region hinzu, die bis dahin eine gemeinsame Region mit den Abruzzen (*Abruzzi e Molise*) gebildet hatte.

²⁹⁸ Siehe z. B. *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 21 ff., m.w.N.; *Miehsler*, Südtirol 197 ff. Einige Entwürfe, darunter auch jener der *SVP*, sind vollinhaltlich abgedruckt in *Piccoli/Vadagnini* (Hg.), *Il cammino dell'autonomia nei progetti per lo statuto speciale del 1948* (1988) 99 ff. und 216 ff. (*SVP*-Entwurf).

²⁹⁹ Zum genauen Zeitpunkt der Einsetzung der Kommission gibt es verschiedene Angaben: vgl. *Furlani*, Das historische Modell der Autonomie der Region Trentino-Südtirol, in: *Wandruszka/Jedlicka* (Hg.), *Innsbruck – Venedig: Österreichisch-italienische Historikertreffen 1971 und 1972* (1975) 491 (504, Fn. 41).

³⁰⁰ Dieser gehörten an: *Ivanoe Bonomi* (Vorsitzender), *Silvio Innocenti* (Berichterstatter), *Gaspere Ambrosini*, *Luigi Einaudi*, *Tomaso Perassi*, *Antonio Sorrentino*, *Giovanni Uberti*. Vgl. Begleitbrief *Degasperis* zur Vorlage des Entwurfs an die VerfVers., in: *Piccoli/Vadagnini* (Hg.), *Cammino 293*. Zu ihren Arbeiten z. B. *Vadagnini*, *Partiti e opinione pubblica trentina nella lotta per l'autonomia*, in: *Piccoli/Vadagnini* (Hg.), *Il cammino dell'autonomia nei progetti per lo statuto speciale del 1948* (1988) 17 (50 ff.).

³⁰¹ Siehe dazu z. B. *Steininger*, Südtirol 414 ff.

³⁰² Abgedruckt etwa in *Piccoli/Vadagnini* (Hg.), *Cammino 273 ff.*

³⁰³ *Steininger*, Südtirol 422 f.

³⁰⁴ Vgl. z. B. *Hermes*, Autonomie 30 f., m.w.N.; *Miehsler*, *Gruber-De Gasperi-Abkommen* 410 (m.w.N. in Fn. 123); *Steininger*, Südtirol 423; *Zeller*, *Eingriffsmöglichkeiten* 25.

fassung vertrat, dem Konsultationsrecht aus dem Pariser Vertrag bereits mit dem Recht, schriftlich zum ersten Entwurf der Siebener-Kommission Stellung nehmen zu können, Genüge getan zu haben.³⁰⁵ Als die Zentralregierung dann am 15. Dezember 1947 die Endfassung des Entwurfs ohne weitere Beratungen oder größere Zugeständnisse³⁰⁶ der VerfVers. übermittelte,³⁰⁷ die gem. 17. Übergangs- und Schlussbestimmung der Verfassung für die Genehmigung der Statute zuständig war, stürmten einige Südtiroler die Bozner Präfektur.³⁰⁸ Diese Eskalation zwang Österreich zum Handeln: In einem Gespräch des Botschafters *Johannes Schwarzenberg* mit *Degasperi* am 24. Dezember (!) 1947 konnte die noch vor Jahresende geplante Genehmigung des Statuts verschoben werden. *Degasperi* stimmte nun einer Anhörung von Vertretern der Minderheit vor dem zuständigen Ausschuss der VerfVers. zu.³⁰⁹ Freilich lässt sich diese Kehrtwende auch damit erklären, dass die bei weitem wichtigste Entscheidung zu diesem Zeitpunkt bereits gefallen war: Die Gründung der Region Trentino-Südtirol wurde mit der Genehmigung der Verfassung am 22. Dezember 1947 endgültig besiegelt.³¹⁰

Nach der mündlichen Anhörung der Vertreter der deutschsprachigen Minderheit am 10. und 13. Jänner 1948 vor dem innerhalb des Verfassungsausschusses zuständigen Unterausschuss für die Regionalstatute (Vorsitzender: *Perassi*, Berichterstatter Trentino-Südtirol: *Uberti*)³¹¹ folgten die Plenardiskussion am 29. Jänner 1948³¹² und die Genehmigung des Sonderstatuts in einer geheimen Schlussabstimmung vom 31. Jänner 1948, dem nach der 17. Übergangs- und Schlussbestimmung der Verfassung letztmöglichen Tag für die Beschlussfassung.³¹³

³⁰⁵ So *Degasperi* in seinem Begleitbrief (oben 2. Teil Fn. 300, 294). Siehe für gleichlautende mündliche Aussagen weiterer Regierungsvertreter *Steininger*, Südtirol 423 f.

³⁰⁶ Einigen Forderungen des Trentino wurde dagegen entsprochen: vgl. *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 25; *Furlani*, Modell 514.

³⁰⁷ Für den Begleitbrief *Degasperis*, den Begleitbericht und den gesamten Text des Autonomie-Entwurfs der Siebener-Kommission siehe *Piccoli/Vadagnini* (Hg.), Cammino 293 ff.

³⁰⁸ *Ritschel*, Diplomatie 262; *Steininger*, Südtirol 424.

³⁰⁹ Vgl. *Steininger*, Südtirol 424 ff. *Ritschel* (Diplomatie 262) spricht bereits dem Sturm auf die Präfektur die erfolgreiche Vertagung zu. Zur Kehrtwende *Degasperis* beigetragen haben könnten auch *SVP*-Gespräche mit Staatspräsident *De Nicola* sowie der Druck des britischen Außenministers *Bevin*. Vgl. *Furlani*, Modell 514 f.

³¹⁰ In diesem Sinne auch *Riz/Happacher*, Verfassungsrecht 314.

³¹¹ Siehe dazu ausführlich unten 2. Teil, A.II.1.d).

³¹² StProt. Nr. 371 der Plenarsitzung der VerfVers. vom 29. 1. 1948, 540 ff., <http://archivio.camerait/resources/atc04/pdf/CD1700000008.pdf> (30. 9. 2020).

³¹³ StProt. Nr. 375 der Plenarsitzung der VerfVers. vom 31. 1. 1948, 639 und 647, <http://archivio.camerait/resources/atc04/pdf/CD1700000008.pdf> (30. 9. 2020).

d) Anhörung der Südtiroler Vertreter

aa) Ausgangslage

Die SVP-Vertretung mit Obmann *Erich Amonn*, Parteisekretär *Josef Raffener*, *Volgger* und *von Guggenberg* war ab 10. Jänner 1948 bei mündlichen Verhandlungen in Rom, zu denen am 12. Jänner 1948 auch *Anton Foglietti* von der SDPS stieß. Gespräche wurden mit den Vertretern des Trentino und des Staates geführt, v. a. mit dem vormaligen Berichterstatter der Siebener-Kommission, *Innocenti*, und dem Berichterstatter im Unterausschuss, *Uberti*.³¹⁴

Verhandlungsgrundlage war dabei ausschließlich der Entwurf der Siebener-Kommission. Den Minderheitenvertretern wurde (laut *Amonn*) von *Gruber* und den Briten geraten, sich nicht gegen die Region aufzulehnen, sondern auf inhaltliche Verbesserungen zu pochen, zumal das Beharren auf einer eigenen Region zu einem völligen Scheitern führen konnte.³¹⁵ Diesbezüglich sprach auch der Zeitfaktor gegen Südtirol: Die Sonderstatute mussten gem. 17. Übergangs- und Schlussbestimmung der Verfassung binnen 31. Jänner 1948 genehmigt werden – danach „weiß Gott, wann man wieder einmal von der Sache reden wird.“³¹⁶

bb) Wesentliche Forderungen

Gruber schrieb denn auch am 10. Jänner 1948 an *Degasperi*, dass er den Vertretern der Minderheit trotz seiner Enttäuschung über die nicht vertragsgemäße Konstruktion geraten habe, die geplante Region unter der Voraussetzung zu akzeptieren, dass gewisse Mindestansprüche befriedigt werden:³¹⁷ Wiedereingliederung des Unterlands; Übertragung einiger staatlicher oder regionaler Gesetzgebungskompetenzen (v. a. Landwirtschaft, Schule und Kultur) und der Verwaltungskompetenz an das Land sowie Unterstellung unter den Landeshauptmann (LH); Finanzhoheit; eigener

³¹⁴ Vgl. z.B. *Furlani*, Modell 515; *Steininger*, Südtirol 431 ff.; *Miehler*, Südtirol 203 (Fn. 17).

³¹⁵ So *Amonn* als vereidigter Zeuge im Mailänder Sprengstoffprozess 1964, in: Dolomiten vom 16. 4. 1964 und vom 8. 4. 1967. Vgl. auch *Ritschel*, Diplomatie 261 und 267 (mit Bezug auf *Guggenberg*); *Toscano*, Appunti sulla questione dell' Alto Adige (1961) 90; *Alcock*, History 167 f. (Fn. 59).

³¹⁶ Aussage *Degasperis* laut Wochenzeitschrift *Settimo Giorno* vom 2. 3. 1948, zitiert nach: *Miehler*, Gruber-De Gasperi-Abkommen 412 (Fn. 129).

³¹⁷ Vgl. abschnittsweise in *Stadlmayer*, Südtirolpolitik 479 (Fn. 12). Für eine Betonung der versöhnlichen Teile des Briefs siehe dagegen *Pastorelli*, Die italienisch-österreichischen Beziehungen vom Gruber-De Gasperi-Abkommen bis zu den Übereinkommen von 1969, in: *Wandruszka/Jedlicka* (Hg.), Innsbruck – Venedig: Österreichisch-italienische Historikertreffen 1971 und 1972 (1975) 555 (562 f., v. a. Fn. 30 f., m.w.N.).

Wahlkreis mit Ansässigkeitsklausel; amtliche deutsche Bezeichnung des Landes mit „Südtirol“ oder mit einer „Tirol“ beinhaltenden Kompromissformel.³¹⁸

cc) Gegenforderung: *Perassi*-Brief

Staatlicherseits wurde den Minderheitenvertretern die Bereitschaft zur Annahme der meisten Forderungen zugesichert – aber nur, wenn diese sich im Gegenzug dazu bereiterklärten, dem Vorsitzenden des Unterausschusses *Perassi* in einem (Dankes-) Brief mitzuteilen, dass man nunmehr alle Verpflichtungen aus dem Pariser Vertrag als erfüllt erachte.³¹⁹ Diese stimmten zu, weil das Beharren auf einer Region aussichtslos war, der Zeitrahmen für die Genehmigung des Statuts kurz war, die Op-tantenfrage wie ein Damoklesschwert über der Autonomiefrage schwebte³²⁰ – und wohl auch aufgrund des Drucks Italiens.³²¹ So richtete *Amonn* am 28. Jänner 1948 ein Schreiben an *Perassi* (*Perassi*-Brief), dem sich *Foglietti* anschloss, und das Italien ab 1957 als Beweis für die vermeintliche Zustimmung der Minderheit zum Statut anführte.³²² U. a. lautet der Brief wie folgt:

„Insbesondere möchte ich meiner und der von mir vertretenen Volksgruppe ungeteilten Genugtuung für das Verständnis, das bei der Prüfung unserer Bemerkungen entgegengebracht wurde, und für die Erfüllung eines Großteils unserer wichtigsten Wünsche Ausdruck geben. Somit können wir mit lebhafter Befriedigung feststellen, daß das Pariser Abkommen [...], soweit es das grundlegende Problem der Autonomie betrifft, nunmehr seine Verwirklichung gefunden hat.“³²³

³¹⁸ Vgl. v. a. *Alcock*, History 165 und 168; *Steininger*, Südtirol 428 ff.; *Hermes*, Autonomie 31. Für die erreichten Verbesserungen siehe unten 2. Teil, A.II.2. sowie überblicksweise *Alcock*, History 168 ff.; *Steininger*, Südtirol 432 f.

³¹⁹ Vgl. *Alcock*, History 167; *Furlani*, Modell 515 f.; *Gatterer*, Beziehungen 530 f.; *Rit-schel*, Diplomatie 263.

³²⁰ Tatsächlich wurde das GvD Nr. 23/1948 erst am 2. 2. 1948 – d. h. nach der Einigung in der Autonomiefrage – verabschiedet, obwohl man sich schon im November 1947 bilateral geeinigt hatte. Vgl. – auch für weitere Ereignisse und Forderungen – *Stadlmayer*, Südtirolpolitik 478 f. (insb. Fn. 11). Siehe auch *Volgger*, Eine fast vergessene Vereinbarung, in: Riedl et al. (Hg.), Tirol im 20. Jahrhundert. Festschrift für Viktoria Stadlmayer zur Vollendung des 70. Lebensjahres in Würdigung ihres Wirkens für das ganze Tirol (1989) 253 (253 f.).

³²¹ Als Zeuge im Mailänder Sprengstoffprozess 1964 behauptete *Amonn*, *Innocenti* habe am 17. 1. 1948 klargestellt, dass sie gleich abreisen sollten, wenn sie nicht gewillt waren, den Brief an *Perassi* zu richten: Dolomiten vom 16. 4. 1964 und vom 8. 4. 1967. Dazu *Alcock*, History 167. Ähnlich äußerten sich auch *Magnago* bzw. *Tinzi* bei Sitzungen in Innsbruck am 13. 10. 1958 bzw. 21. 10. 1959: vgl. dazu *Steininger*, Südtirol 440 ff.

³²² Vgl. das italienische Memorandum vom 30. 1. 1957 (deutsche Übersetzung: oben Fn. 258, 5 und 21) und parallel dazu z. B. *Battisti*, L'Italia e l'Alto Adige. Dall'accordo italo-austriaco del 1946 alla nota austriaca del 1956. Esperienze d'un decennio² (1957) 37 f. und 58.

³²³ Abgedruckt als Beilage 1 des italienischen Memorandums vom 30. 1. 1957 (deutsche Übersetzung: oben 2. Teil Fn. 258, 31).

dd) *Perassi*-Brief: Rechtswirksame Zustimmung?

Aus rechtlicher Sicht hält die Auslegung des *Perassi*-Briefs als Ausdruck der vollständigen und nachhaltigen Genugtuung und Zustimmung der deutschsprachigen Minderheit Südtirols zur Autonomie – und somit auch als Erfüllung (zumindest) von Pkt. 2 PV³²⁴ – nicht stand.

(1) *Gebietsrahmen*

Für die Völkerrechtskonformität der Ausdehnung des Autonomiegebiets auf das Trentino bedürfte es jedenfalls der freien und unbeeinflussten Zustimmung der Minderheitenvertreter. Selbst dann wäre die Gebietserweiterung aber nicht vertragsändernd, sondern könnte nur im Vertrauen auf die Einhaltung der mündlichen Verwendungszusage *Grubers* erfolgen.³²⁵

Eine solche Zustimmung liegt hier aber aus mehreren Gründen nicht vor. Abgesehen von den bereits genannten Druckmitteln und Umständen³²⁶ ist in Bezug auf den Gebietsrahmen bereits ein anderes Argument schlagend: Die Gründung der Region Trentino-Südtirol als Hauptträgerin der Autonomie war nämlich bereits in der Verfassung besiegelt worden – ohne jede Anhörung, Beratung, Mitwirkung oder gar Zustimmung von Minderheitenvertretern.³²⁷ Somit war eine freie und unbeeinflusste Zustimmung danach gar nicht mehr möglich, zumal – neben der bereits erfolgten Entscheidung über die Grenzen des Autonomiegebiets – auch alle anderen Autonomiefragen auf den Verhandlungstisch gebracht werden mussten.³²⁸

Dies würde sogar für die hier nicht vertretene Annahme gelten, dass sich die Mitwirkung der Minderheitenvertreter nach Pkt. 2 Satz 2 PV ohnehin auf die Festlegung des Gebietsrahmens beschränke. In diesem Fall wäre nämlich eine vorherige Einbeziehung erforderlich gewesen („*drafted in consultation*“),³²⁹ d.h. vor der Genehmigung der Verfassung, was hier nicht mehr möglich war. Eine Heilung dieses Mangels durch die spätere Zustimmung kommt hier nicht in Betracht, da diese nicht nur die Erweiterung des Autonomiegebiets betraf, sondern auch – und v.a. – die Inhalte der Autonomie.

³²⁴ So z. B. das italienische Memorandum vom 30. 1. 1957 (oben 2. Teil Fn. 258, 21) und das italienische *Aide-mémoire* vom 23. 5. 1960 zum österreichischen Autonomiedokument vom 29. 10. 1959, in deutscher Übersetzung abgedruckt in *Bundesregierung* (Hg.), Memorandum Beilage 11 (3 f.).

³²⁵ Siehe dazu oben 2. Teil, A.I.2.b)bb)(3).

³²⁶ Siehe dazu unten 2. Teil, A.II.1.d)dd)(2).

³²⁷ Siehe dazu oben 2. Teil, A.II.1.a).

³²⁸ In diesem Sinne auch *Miehsler*, Südtirol 205 f.; *ders.*, Gruber-De Gasperi-Abkommen 409 ff.; *Veiter*, Südtiroler Autonomie 719 f.; *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 39 f.; *Riz/Happacher*, Verfassungsrecht 314 f.

³²⁹ Siehe zur Auslegung dieser Vertragsklausel als Recht auf (vorherige) Mitwirkung oben 2. Teil, A.I.2.b)dd)(1).

(2) *Inhalt der Autonomie*

In Bezug auf die Inhalte des Statuts ist die Zustimmung ebenfalls den widrigen Umständen geschuldet, sodass nicht von echter Befriedigung gesprochen werden kann, die zur Erfüllung von Pkt. 2 PV führen könnte. Im Gegenteil: Mehrfacher Druck, bedingt durch die (zu) späte Einbeziehung bei zeitlicher Begrenzung der VerfVers. und die damit verbundene Gefahr, am Ende ergebnislos dazustehen, die Optantenfrage, die zahlreichen offenen Forderungen und – v. a. – die Forderung nach einer schriftlichen Erklärung der Genugtuung als Voraussetzung für die Annahme von Forderungen³³⁰ führten zur Abgabe einer Erklärung, die wohl kaum frei und unbeeinflusst zustande kam, sondern der Wahl des kleineren Übels entsprach.³³¹

Zudem entspricht die italienische Vorgehensweise auch nicht dem Mitwirkungsrecht nach Pkt. 2 Satz 2 PV: Weder in der eigens für die Ausarbeitung des Statuts ins Leben gerufenen siebenköpfigen Regierungskommission noch in der für die Behandlung und Genehmigung des Statuts – zuerst in einem Ausschuss und dann im Plenum – zuständigen VerfVers. war die Minderheit vertreten. Auch blieben weitere Versuche der Mitwirkung ergebnislos, wenn man von der Zusendung des Kommissionsentwurfs und des binnen kurzer Frist einlösbaren Rechts auf eine schriftliche Stellungnahme absieht, die dann auch unerwidert und letztlich einflusslos blieb. Erst massiver Druck von mehreren Seiten – und wohl auch die zwei Tage zuvor erfolgte Genehmigung der Verfassung, mit der die Gründung der Region endgültig besiegelt wurde – erzwangen eine mündliche Anhörung der Minderheitenvertreter.³³²

Die Zweckdienlichkeit dieser Anhörung war aber gerade durch diese vorherige Praxis der Nichtberücksichtigung schon massiv beeinträchtigt: die Errichtung der Region stand bereits fest; der Entwurf einer gemeinsamen Autonomie war bereits verfasst, abgeändert und der VerfVers. vorgelegt worden; der Zeitdruck infolge der Befristung der VerfVers. wurde durch die bis drei Wochen vor Fristablauf hinausgezögerte Mitwirkung noch einmal verstärkt.³³³

(3) *Fazit: Keine rechtswirksame Zustimmung*

Im Ergebnis ist der *Perassi*-Brief somit nicht als rechtswirksame Zustimmung der Vertreter der deutschsprachigen Minderheit zum Statut und als Befriedigung aller Ansprüche aus dem Pariser Vertrag zu werten. Selbst wenn aber eine echte Zustimmung bestanden haben sollte, führt das Inkrafttreten des Statuts noch nicht zur Vertragserfüllung. Dafür kommt es nämlich auf den Inhalt sowie die Anwendung und

³³⁰ Siehe dazu oben 2. Teil, A.II.1.d)aa).

³³¹ So auch *Miehsler*, Südtirol 206 f.; *ders.*, Gruber-De Gasperi-Abkommen 409 ff.; *Veiter*, Südtiroler Autonomie 719 und 740 f. (m.w.N. in Fn. 121); *Ermacora*, Rechtsproblem 454 f.; *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 39 f. A.A. etwa *Toscana*, Storia 462 ff.

³³² Für die Ausführungen in diesem Abs. siehe oben 2. Teil, A.II.; *Miehsler*, Gruber-De Gasperi-Abkommen 409 f.

³³³ Für die Ausführungen in diesem Abs. siehe oben 2. Teil, A.II.

Durchführung jener Normen des Statuts an, die Südtirol eine substanzielle, vom Trentino unabhängige Autonomie gewähren (müssen).³³⁴

Dies bedeutet auch, dass dem Mitwirkungsrecht gem. Pkt. 2 Satz 2 PV nicht durch eine einmalige, pauschale Zustimmung Genüge getan werden kann. Vielmehr handelt es sich um ein dauerhaftes Instrument, das bei jeder Änderung der Autonomie greift.³³⁵

Österreich hat zudem weder der Ausdehnung des Autonomiegebiets auf das Trentino noch dem Inhalt des Autonomiestatuts in einer rechtlich erheblichen Form zugestimmt.³³⁶

2. Erstes Autonomiestatut

Das „Sonderstatut für [die Region] Trentino-Tiroler Etschland“ wurde als VerFG Nr. 5/1948 beurkundet und trat gem. seines Art. 97 am Tag nach der Kundmachung, sohin am 14. März 1948, in Kraft. Nachfolgend werden seine wesentlichen Inhalte dargelegt und bewertet.

a) Allgemeines

Art. 1 ASt. 1948 richtete die Autonome Region „Trentino-Tiroler Etschland“³³⁷ mit Trient als Hauptstadt ein. Die Region umfasste nach Art. 3 die Provinzen Trient und Bozen, der wieder das Unterland angegliedert wurde. Somit wurden drei Gebietskörperschaften errichtet, deren Vertreter in nur einer Wahl bestimmt wurden: Die Landtage setzten sich nämlich aus den in den zwei Provinzen gewählten Mitgliedern des Regionalrats zusammen (Art. 42).

Die Besonderheit dieser janusköpfigen Struktur bestand darin, dass sowohl die Region als auch die Provinzen über eigene Gesetzgebungskompetenzen verfügten und somit tendenziell auf gleicher Ebene standen, während alle anderen Provinzen in der Verfassungsordnung von 1947/1948 reine Verwaltungskörperschaften und den Regionen untergeordnet waren.³³⁸

³³⁴ In diesem Sinne auch das österreichische Memorandum vom 8. 10. 1956 (oben 2. Teil Fn. 180, 11); *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 43 ff. und 208; *Karl*, EJM 2017, 330.

³³⁵ Siehe dazu oben 2. Teil, A.I.2.b)dd)(1).

³³⁶ Vgl. dazu nur *Miehsler* (Südtirol 207), der die Ansicht von *Toscano* (Storia 464 ff.) widerlegt. *Miehslers* Ansicht folgt auch *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 40.

³³⁷ Amtliche deutsche Bezeichnung gem. Art. 96 ASt. 1948. Der Name „Südtirol“ war damals nicht durchsetzbar. Eine Umbenennung wurde erst im Paket vereinbart und erfolgte in dessen Umsetzung. Vgl. unten 2. Teil, A.V.1.a)aa).

³³⁸ Vgl. Art. 114, 118 und 128–130 Verf. i. d. F. 1948. Obwohl in der Verfassung und im Ersten Autonomiestatut noch keine Rede von Autonomen Provinzen war, wurden Südtirol und das Trentino in der Lehre teilweise bereits als solche bezeichnet: vgl. *Dragogna*, L'autonomia provinciale nel quadro della Regione Trentino-Alto Adige (1963) 35 ff., m.w.N.

Nach der Grundnorm des Art. 2 sollte in der Region „die Gleichberechtigung aller Staatsbürger, gleichgültig, welcher Sprachgruppe sie angehören, anerkannt, und deren völkische und kulturelle Eigenart gewährleistet“ werden. Daneben sah das Statut weitere Minderheitenschutznormen vor, die im Folgenden überblicksmäßig dargestellt werden.

b) Minderheitenschutz im engeren Sinn

Art. 15 ASt. 1948 setzte das im Pariser Vertrag verankerte Recht auf muttersprachlichen Unterricht um. Dieser war von den Kindergärten bis zu den Oberschulen vorgesehen und von Lehrkräften zu erteilen, „für welche diese Sprache ebenfalls die Muttersprache ist.“

Im politischen System wurde dem Minderheitenschutz dadurch Rechnung getragen, dass der Vorsitz im Regionalrat bzw. im Landtag nach der Hälfte der vierjährigen Legislaturperiode von der italienischen an die deutsche Sprachgruppe bzw. umgekehrt übergang (Art. 24 bzw. 43). Die Zusammensetzung der Regional- bzw. Landesregierung richtete sich nach dem Verhältnis der Sprachgruppen im Regionalrat bzw. im Landtag (Art. 30 bzw. 44). In Bezug auf die Normenkontrolle des VfGH auf Antrag des Staates führte Art. 82 für Regional- und Landesgesetze (neben Verletzungen von Verfassung oder Statut) den Anfechtungsgrund der Verletzung „des Grundsatzes der Gleichberechtigung der Sprachgruppen“ ein. Staatsgesetze durfte dagegen nur der Regionalrat – wegen Verletzungen des Statuts – rügen (Art. 83).

Art. 19 errichtete zwei getrennte Provinzwahlkreise, wobei für die Ausübung des aktiven Wahlrechts mit Regionalgesetz ein Ansässigkeitserfordernis „im Gebiet der Region für einen ununterbrochenen Zeitraum von nicht über drei Jahren festgesetzt werden“ konnte. Die Anzahl der Sitze der Provinzen im Regionalrat richtete sich nach der Einwohnerzahl.

Im grundlegenden Bereich der Sprache normierte Art. 50 die Kundmachung von Gesetzen und Verordnungen der Region und der Provinzen in deutscher Sprache, wobei im Zweifel die italienische Fassung maßgebend war. Art. 51 verpflichtete zur Veröffentlichung der deutschen Übersetzung von staatlichen Rechtsakten mit Belang für die Region. Art. 79 sah für Friedensrichter die volle Beherrschung der deutschen und italienischen Sprache vor.

Dem „Gebrauch der deutschen Sprache und des Ladinischen“ war der zehnte Abschnitt des Statuts gewidmet. Art. 84 lautete wie folgt: „Unter Aufrechterhaltung des Grundsatzes, dass die offizielle Sprache das Italienische ist, wird der Gebrauch der deutschen Sprache im öffentlichen Leben durch die einschlägigen Bestimmungen dieses Statuts und der besonderen Gesetze der Republik gewährleistet.“ Insb. galt dieses Recht gem. Art. 85 im Verkehr mit der öffentlichen Verwaltung mit Sitz in der Provinz bzw. mit Zuständigkeit für die gesamte Region sowie in Versammlungen der Kollegialorgane der Region, Provinzen und örtlichen Körper-

schaften. Öffentliche Stellen sollten zudem schriftlich wie mündlich die von der Partei genutzte Sprache bzw. – bei amtswegigem Tätigwerden – die mutmaßliche Muttersprache verwenden. Gem. Art. 86 musste die öffentliche Verwaltung im Amtsverkehr mit deutschsprachigen Bürgern die deutschen Ortsbezeichnungen verwenden – sofern „ein Gesetz der Provinz ihr Vorhandensein festgestellt und ihren Wortlaut genehmigt hat.“

Art. 54 verpflichtete die für die Ordnung der lokalen Gebietskörperschaften zuständige Region zur Gewährleistung einer verhältnismäßigen Sprachgruppenvertretung (ethnischer Proporz) bei der Zusammensetzung ihrer (politischen) Organe.³³⁹

Schließlich sicherte Art. 87 auch den im Pariser Vertrag nicht erwähnten Ladinern einen minimalen Schutz zu, indem in den ladinischsprachigen Orten der Volksschulunterricht des Ladinischen gewährleistet werden musste,³⁴⁰ während den Provinzen und Gemeinden die Pflicht zur Achtung der Ortsbezeichnungen, Kultur und Überlieferungen der ladinischen Bevölkerung auferlegt wurde. Später stellte dann auch die DFB des Art. 69 DPR Nr. 574 vom 30. Juni 1951³⁴¹ explizit klar, dass die im Autonomiestatut berücksichtigten Sprachgruppen in der Provinz Bozen die italienische, die ladinische (in der Bestimmung fälschlicherweise als „*latino*“, d. h. lateinisch, statt als *ladino* bezeichnet) und die deutsche sind.

c) Autonome Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen

aa) Allgemeines

Das Erste Autonomiestatut wies sowohl der Region als auch den Provinzen jeweils eigene Gesetzgebungskompetenzen zu, denen jeweils auch die Verwaltungskompetenz folgte (Art. 13 ASt. 1948). Abhängig von der Reichweite der Gesetzgebungsgewalt handelte es sich um eine ausschließliche, geteilte oder ergänzende Kompetenz.³⁴² Bis zur Kompetenzausübung blieb aber gem. Art. 92 staatliches Recht anwendbar, um Regelungslücken zu vermeiden.

Die Ausübung der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz unterlag gem. Art. 4 (Region) bzw. Art. 11 i.V.m. Art. 4 (Provinzen) den Schranken der Übereinstimmung mit der Verfassung und mit den Grundsätzen der Rechtsordnung des Staates sowie der Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen Italiens, der gesamtstaatlichen (nationalen) Interessen und der grundlegenden Bestimmungen der wirtschaftlichen und sozialen Reformen.

In den Sachbereichen geteilter Kompetenz waren zudem gem. Art. 5 (Region) bzw. Art. 12 i.V.m. Art. 5 (Provinzen) die mit Staatsgesetz festgelegten Grundsätze

³³⁹ Vgl. dazu *Wimmer/Happacher Brezinka*, EE 2001, 98.

³⁴⁰ Damit ist aber nicht die Abhaltung des gesamten Unterrichts in ladinischer Sprache gemeint: vgl. *Bertoldi*, L'ordinamento costituzionale del Trentino-Alto Adige (1954) 199.

³⁴¹ GA Nr. 170 vom 27.7.1951.

³⁴² Vgl. dazu im Schrifttum z. B. *Bertoldi*, Ordinarmento 67 ff., m.w.N.

zu beachten. Die Region besaß auch eine ergänzende Kompetenz für Sozialfürsorge und -versicherungen, nach der sie u. a. Staatsgesetze ergänzen und autonome (Fürsorge-)Institute errichten konnte (Art. 6).

Genehmigte Regional- und Landesgesetzentwürfe mussten aber vor ihrem Inkrafttreten zur Prüfung der Zuständigkeit und der Übereinstimmung mit nationalen Interessen sowie mit jenen der beiden Provinzen an den Regierungskommissar übermittelt werden (Art. 49). Der Prüfung folgte entweder ein Sichtvermerk oder die Rückverweisung an den Gesetzgeber, der mit absoluter Mehrheit seiner Mitglieder einen Beharrungsbeschluss fassen konnte. In der Folge konnte die Regierung den Gesetzentwurf immer noch vor dem VfGH (in Fragen der Rechtmäßigkeit) bzw. dem Parlament (in Fragen der Übereinstimmung mit nationalen oder provinziellen Interessen) mit aufschiebender Wirkung anfechten. Nach dem Inkrafttreten war eine Anfechtung durch die Regierung gem. Art. 82 ohne zeitliche Beschränkung möglich.³⁴³

bb) Kompetenzen der Region

Die Region besaß gem. Art. 4 ASt. 1948 ausschließliche Kompetenz in folgenden Materien:

- „1) [Ordnung der] Regionalämter und [des zugehörigen] Personal[s];
- 2) Ordnung der halbregionalen Körperschaften;
- 3) Abgrenzungen der Gemeinden;
- 4) Enteignungen im öffentlichen Interesse, soweit sie nicht Arbeiten zu Lasten des Staates betreffen;
- 5) Straß]enwesen, Wasserleitungen und öffentliche Arbeiten von regionalem Belang;
- 6) Bergwerke, einschließlich Mineral- und Thermalwässer, Steinbrüche und Torfstiche;
- 7) Anlegung und Führung der Grundbücher;
- 8) Feuerwehrwesen;
- 9) Landwirtschaft, Forstwesen und Forstpersonal, Vieh- und Fischzucht, Pflanzenschutzstellen, Landwirtschafts-Genossenschaften und landwirtschaftliche Versuchsanstalten;
- 10) Alpwirtschaft, Pflanzen- und Tierschutzpark[s];
- 11) Jagd und Fischerei;
- 12) Gesundheitshilfe und Spitalpflege;
- 13) Handelskammerordnung;
- 14) Verkehrs- und Transportwesen von regionalem Belang;
- 15) Förderung des Genossenschaftswesens und Überwachung der Genossenschaften;

³⁴³ *Héraud*, RGDIP 1956, 325; *Hermes*, Autonomie 39 f.

- 16) Abgaben auf den Wertzuwachs im Zusammenhang mit öffentlichen Arbeiten, die von der Region oder den anderen zum Gebietsbereich der Region gehörigen öffentlichen Körperschaften durchgeführt werden;
- 17) Fremdenverkehr und Gastgewerbe.“

Darüber hinaus besaß sie gem. Art. 5 ASt. 1948 geteilte Kompetenz in folgenden Materien:

- „1) Gemeinde- und Provinzordnung;
- 2) öffentliche Unterstützungs- und Wohltätigkeitseinrichtungen;
- 3) [Förderung] der industriellen Erzeugung und der Handelstätigkeit;
- 4) Institute für Boden- und Agrarkredit, Spar- und Raiffeisenkassen, Regionale Kreditanstalten;
- 5) Nutzung der öffentlichen Gewässer;
- 6) direkte Übernahme von Diensten allgemeinen Interesses und ihr Betrieb durch [Sonderbetriebe];
- 7) Wasserbauten der 4. und 5. Kategorie;
- 8) Bodenverbesserung.“

Zudem konnte die Region (neben der schon genannten ergänzenden Kompetenz)³⁴⁴ u.a. auch Gemeinden errichten, Gemeindegrenzen und -namen ändern (Art. 7) sowie die Eröffnung und Verlegung von Filialen regionaler oder lokaler Kreditanstalten bewilligen (Art. 8).

cc) Kompetenzen der Provinzen

In den ausschließlichen Kompetenzbereich der beiden Provinzen fielen dagegen gem. Art. 11 ASt. 1948 folgende Materien:

- „1) [Ordnung der] Provinzämter und [des zugehörigen] Personal[s];
- 2) Fortbildungs- und Fachschulwesen für Landwirtschaft, Handel und Gewerbe;
- 3) Ortsnamengebung, unbeschadet der Verpflichtung zur Zweisprachigkeit im Gebiet der Provinz Bozen;
- 4) örtliche Sitten und Gebräuche und Kultureinrichtungen provinziellen Charakters (Bibliotheken, Akademien, Institute, Museen);
- 5) örtliche künstlerische Veranstaltungen;
- 6) Raumplanung und Regulierungspläne;
- 7) Landschaftsschutz;
- 8) Gemeinnutzungsrechte;

³⁴⁴ Sozialfürsorge und Sozialversicherung. Siehe dazu oben 2. Teil, A.II.2.c)aa).

- 9) Regelung der Mindestgrö[ß]e für Kulturgrundstücke, auch in Bezug auf die Anwendung des Art. 847 des [Zivilgesetzbuchs]; Höferecht, und Regelung der auf alten Satzungen oder Gewohnheiten beruhenden Familiengemeinschaften;
- 10) Handwerk;
- 11) Volkswohnhäuser;
- 12) Binnenseehäfen;
- 13) Messen und Märkte;
- 14) Katastropheneinsatz.“

Ebenso besaßen sie gem. Art. 12 eine geteilte Kompetenz in folgenden Materien:

- „1) Ortspolizei in Stadt und Land;
- 2) Kindergärten; Unterrichtswesen für die Unter- und Mittelstufe; klassischer, wissenschaftlicher und technischer Unterricht, Lehrerbildung, Kunstunterricht;
- 3) Schulfürsorge.“

Der LH verfügte nach Art. 16 Abs. 1 über beschränkte Befugnisse im Bereich der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, wofür er sich auch der Staatspolizei bedienen konnte (Abs. 2), deren Einsatz und Mithilfe er zudem zur Durchsetzung von Landesrecht anfordern konnte (Art. 17).

dd) Delegation

Der Staat konnte darüber hinaus nach Art. 13 ASt. 1948 mit Gesetz sowohl der Region als auch den Provinzen und den anderen örtlichen Körperschaften Verwaltungskompetenzen übertragen und diese Delegationen auf demselben Weg abändern oder widerrufen.

Art. 14 normierte dagegen, dass die Region ihre Verwaltungskompetenzen „in der Regel“ („*normalmente*“) in der Weise ausübt, dass sie diese den Provinzen, Gemeinden und anderen örtlichen Körperschaften überträgt oder sich ihrer Ämter bedient.

d) Finanzautonomie

Für die Ausübung der Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie des Landes Südtirol ist die finanzielle Ausstattung von essenzieller Bedeutung – eine finanziell nicht ausreichend ausgestattete Autonomie wäre zum Scheitern verurteilt. Der Finanzregelung kommt daher eine komplementäre Rolle zum gesamten System des Sonderstatuts zu.³⁴⁵

Die Finanzen der Region und der Provinzen waren im sechsten Abschnitt des ASt. 1948 geregelt, konnten aber gem. Art. 89 (ebenso wie Art. 10 i.Z.m. Rechten

³⁴⁵ Ähnlich auch *Hermes*, Autonomie 45; im Allgemeinen *Pan/Pfeil*, Einführung 28.

aus Konzessionen für große Wasserkraftwerke) über einen gemeinsamen Antrag der Zentralregierung und der Region mit einfachem Staatsgesetz geändert werden. Die Finanzregelung folgte somit schon 1948 dem Verhandlungsprinzip,³⁴⁶ sah dabei aber nur die Region als Verhandlungspartner vor.

Immerhin bestand eine Bestimmung, die wohl dem Schutz der – im Regionalrat zahlenmäßig unterlegenen³⁴⁷ – deutschsprachigen Minderheit Südtirols dienen sollte: Die Genehmigung des Haushalts und der Rechnungsabschlüsse der Region bedurfte gem. Art. 73 Abs. 2 der Zustimmung der Mehrheit der Abgeordneten beider Provinzen; andernfalls musste der Haushalt vom Innenminister genehmigt werden.

Grundsätzlich erhielten die drei Gebietskörperschaften den gesamten oder einen Teil der Abgaben, die sich auf ihr Gebiet bezogen bzw. in diesem eingehoben wurden. Diesem Prinzip folgend erhielt die Region die Hypotheksteuer (Art. 59), einen jährlich festzusetzenden Anteil der Erträge aus Lotto, Monopolen sowie Umsatzsteuern und -gebühren (Art. 60), die Steuer auf Energie- und Gasverbrauch (Art. 61) und neun Zehntel der Konzessionsgebühren für große Wasserkraftwerke (Art. 62). Zudem konnte sie eine Steuer auf die Stromerzeugung (Art. 63), eine Aufenthalts-, Kur- und Fremdenverkehrssteuer (Art. 64) sowie weitere eigene Abgaben und einen Zuschlag auf die Grund- und Gebäudesteuer (Art. 65) einführen.

Die Provinzen erhielten dagegen neun Zehntel der auf ihrem Gebiet eingehobenen Grund-, Gebäude- und Bodenertragssteuer (Art. 67) sowie der Einkommensteuer (Art. 68). Daneben konnte ihnen nach Art. 70 ein jährlich vom Regionalrat festzusetzender veränderlicher Anteil an den Einnahmen der Region zugewiesen werden.

3. Bewertung

Das Erste Autonomiestatut kam einigen Forderungen der Minderheit nach: Das Unterland wurde rückgegliedert, ein eigener Wahlkreis mit der Möglichkeit der regionalen Einführung einer Ansässigkeitsklausel geschaffen, Kompetenzen in den Bereichen Schule und Kultur übertragen, eine Schutznorm für die Genehmigung des Regionalhaushalts eingefügt und die regelmäßige Übertragung der Verwaltungskompetenz an Provinz und Gemeinden auch in jenen Bereichen vorgesehen, in denen die Region die Gesetzgebungskompetenz hatte.³⁴⁸

Trotzdem entbrannte bald der Streit um die Frage, ob der Pariser Vertrag damit bereits als erfüllt gelten kann.³⁴⁹ Dies muss unter der genannten Maxime geprüft werden, dass Südtirol – unabhängig von seiner regionalen Zugehörigkeit – eine

³⁴⁶ Dazu v. a. unten 2. Teil, B.I.2.c) und 2. Teil, B.II.1.d).

³⁴⁷ Siehe dazu unten 2. Teil, A.II.3.b).

³⁴⁸ Für die Forderungen der Minderheit siehe oben 2. Teil, A.II.1.d)bb). So führen *Amonn, von Guggenberg, Tinzl* und *Raffener* in einer Erklärung vom 15.2.1957 u. a. diese Verbesserungen als ausschlaggebend für die Abgabe des *Perassi*-Briefs an. Die Erklärung ist abgedruckt bei *Pfaundler*, Südtirol 154 (155 f.).

³⁴⁹ Siehe dazu unten 2. Teil, A.III.1.

substanzielle Landesautonomie gewährt werden muss, die dem Schutzzweck des Pariser Vertrags gerecht werden kann.³⁵⁰

a) *Dominanz der Region*

aa) Kompetenzverteilung

Die Kompetenzordnung zeigt, dass Südtirol zwar für die Gesetzgebung in einigen Bereichen zuständig war – die wichtigsten Materien gingen aber an die Region. So erhielt das Land zwar v. a. im Schul- und Kulturbereich essenzielle Kompetenzen, aber gerade im bedeutenden, auch im Pariser Vertrag genannten Wirtschaftsbe-
reich³⁵¹ war die Dominanz der Region bzw. der (teilweise) Verbleib von Kompe-
tenzen beim Staat³⁵² unverkennbar.³⁵³

Während das Land nur in den Bereichen Handwerk, Volkswohnhäuser sowie Messen und Märkte über i. w. S. wirtschaftsrelevante Kompetenzen verfügte, war die Region für wichtige Wirtschaftszweige zuständig.³⁵⁴ V. a. war sie mit ihrer umfas-
senden Kompetenz im Bereich der Landwirtschaft³⁵⁵ für einen Sektor zuständig, in
dem 1951 noch über 44 Prozent aller Südtiroler Erwerbspersonen tätig waren.³⁵⁶
Auch war sie für den – exponentiell an Bedeutung gewinnenden³⁵⁷ – Fremdenverkehr
und für viele weitere wirtschaftlich relevante Materien ausschließlich zuständig:
Enteignungen; Straßenwesen, Wasserleitungen und öffentliche Arbeiten von re-
gionalem Interesse; Bergwerke, Mineral- und Thermalwässer, Steinbrüche und
Torfstiche; regionales Verkehrs- und Transportwesen; Genossenschaftswesen.

³⁵⁰ Siehe dazu oben 2. Teil, A.I.2.b)bb)(3) (m.w.N. in Fn. 203).

³⁵¹ Für die große Bedeutung der Wirtschaft für den Minderheitenschutz siehe – sowohl allgemein als auch in Bezug auf Südtirol – *Pan*, Minderheitenschutz und Wirtschaft, in: ders./Pfeil/Videsott (Hg.), Die Volksgruppen in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen. Band 1² (2016) 343 („Wirtschaft als zweite Säule des Minderheitenschutzes“ neben dem Recht; allgemein: 343 ff., Südtirol: 356 ff.).

³⁵² Aus der abschließenden Aufzählung der Kompetenzen der regionalen Gebietskörperschaften folgt eine Kompetenzvermutung zugunsten des Staates: *Bertoldi*, Ordinarmento 79; *Miehlsler*, Südtirol 229. Vgl. dazu auch Art. 117 Verf. i. d. F. bis 2001 sowie VfGH Urteil Nr. 2/1960, GA VfGH Nr. 25 vom 30. 1. 1960, RE Pkt. 16.

³⁵³ Vgl. *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 47; *Alcock*, Geschl. der Südtirolfrage. Südtirol seit dem Paket 1970–1980 (1982) 12 ff.

³⁵⁴ *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 48, m.w.N.; *Fenet*, Question 164; *Alcock*, Geschichte 12.

³⁵⁵ Art. 4 Nr. 9, Nr. 10 und Nr. 11 ASt. 1948.

³⁵⁶ Berechnung nach den Daten der Volkszählung 1951, <http://astat.provinz.bz.it/downloads/pop51attiva.xls> (30. 9. 2020). Für weitere Daten siehe auch *Hermes*, Autonomie 63.

³⁵⁷ So vervierfachte sich die Zahl der Ankünfte von 1950 bis zum Inkrafttreten des Zweiten Autonomiestatuts 1972 fast, während sich die Zahl der Übernachtungen versechsfachte: vgl. http://astat.provinz.bz.it/de/aktuelles-publikationen-info.asp?news_action=300&news_image_id=900411 (30. 9. 2020).

Hinzu kamen (mit dem Staat) geteilte regionale Kompetenzen im Bereich der Förderung der Industrieproduktion und der Handelstätigkeit, im Bankenwesen, in der Wassernutzung und für kleine Wasserkraftwerke, während die Kompetenz für große Wasserkraftwerke ebenso beim Staat verblieb wie die politisch bedeutsame Kompetenz für Arbeitsvermittlung.³⁵⁸

Daneben war die Region auch im Sozialbereich tonangebend: Sie besaß eine ausschließliche Kompetenz im Bereich der Gesundheits- und Krankenhausfürsorge, eine geteilte Kompetenz für die Ordnung der öffentlichen Fürsorge- und Wohlfahrtseinrichtungen und eine ergänzende Kompetenz in den Bereichen Sozialfürsorge, Sozialversicherung und Krankenkassen. Eine geteilte Kompetenz besaß die Region schließlich auch für die Ordnung der Gemeinden.³⁵⁹

bb) Weitere Vorrechte der Region

Neben der Kompetenzverteilung erstreckte sich die Vorherrschaft der Region auf weitere Bereiche. Die folgenden Befugnisse konnten nur die Organe der Region, nicht aber jene des Landes ausüben: Anfechtung von Staatsgesetzen vor dem VfGH (Art. 83 ASt. 1948);³⁶⁰ Übertragung von Verwaltungskompetenzen u. a. an die Provinzen (Art. 14); Entscheidung über die Einführung einer bis zu dreijährigen Ansässigkeitsklausel für die Ausübung des aktiven Wahlrechts (Art. 19 Abs. 4); Regelung der Volksbegehren und Volksabstimmungen auch für Landesgesetze (Art. 53); Vorlage von Gesetzesvorschlägen an das Parlament (Art. 29); Teilnahme an Sitzungen des Ministerrats bei Fragen von regionalem Belang (Art. 34 Abs. 2); Beeinflussung der Finanzausstattung der Provinzen durch Zuweisung eines (veränderlichen) Anteils an ihren Einnahmen (Art. 70 Abs. 1);³⁶¹ Initiativrecht für Änderungen des Statuts (Art. 88 Abs. 2); vereinfachte Änderung der Finanzregelung der Region und der Provinzen im Einvernehmen mit der Zentralregierung³⁶² (mit einfachem Staatsgesetz: Art. 89 Abs. 1).

³⁵⁸ Vgl. auch *Ermacora*, Rechtsproblem 457; *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 47 f. Laut *Benedikter A.* (Die Nichterfüllung des Pariser Vertrages durch Italien, in: Pfaundler (Hg.), *Südtirol. Versprechen und Wirklichkeit* (1958) 157 (157)) hätte mit der Kompetenz für Arbeitsvermittlung der „Überfremdung“ der deutschsprachigen Bevölkerung durch Massenzuwanderung von Italienern entgegengewirkt werden können. Zu diesem Problem im Allgemeinen siehe z. B. *Miehsler*, *Südtirol* 225 ff.; *Volgger*, *Südtirol* 232 ff.

³⁵⁹ Und der Provinzen, wobei diese Kompetenz aufgrund der Regelung der Provinzordnung im Statut selbst von vornherein inhaltsleer war. Vgl. *Bertoldi*, *Ordinamento* 92.

³⁶⁰ Vgl. dazu *Miehsler*, *Südtirol* 237; *Fenet*, *Question* 162 f.; *Hermes*, *Autonomie* 47. Siehe auch VfGH Urteil Nr. 17/1956, GA VfGH Nr. 181 vom 21. 7. 1956, RE Pkt. 2 ff.

³⁶¹ Dazu kritisch *Fenet*, *Question* 161.

³⁶² Für *Fenet* (*Question* 160) kann man auch deshalb nicht von einer Finanzautonomie der Provinz sprechen.

b) Mehrheitsverhältnisse in der Region

Hinzu trat das Problem der sprachlichen Mehrheitsverhältnisse. Der 1948 erstmals gewählte Regionalrat bestand aus 26 im Trentino und 20 in Südtirol gewählten Abgeordneten, von denen 13 der deutschen Sprachgruppe angehörten. Auch später blieb dieses Stärkeverhältnis bestehen, wenngleich die Zahl der deutschsprachigen Räte in der dritten Legislaturperiode auf 15 (von 48) und in der fünften Legislaturperiode auf 17 (von 52) anwuchs. In der sechsten Legislaturperiode schrumpfte diese Zahl dagegen auf 16 (von 52), bevor sie nach der Neuregelung im Zweiten Autonomiestatut auf 24 von insg. 70 anstieg.³⁶³

Diese doppelte Mehrheit – der Provinz Trient und der italienischsprachigen Abgeordneten – führte im Zusammenspiel mit der Machtfülle der Region und der schwachen Autonomie der Provinzen zu unzureichenden Handlungs- und Einflussmöglichkeiten der deutschsprachigen Minderheit und keinesfalls zu einer substanzialen Autonomie für Südtirol.³⁶⁴

c) Weitere Kritikpunkte

Das Erste Autonomiestatut enthielt weitere Normen, die nur schwer mit dem Pariser Vertrag vereinbar sind. So sieht Pkt. 1 Abs. 2 lit. b PV die Gleichstellung der deutschen und der italienischen Sprache u. a. im öffentlichen Dienst vor, während Art. 85 Abs. 2 ASt. 1948 die deutsche Sprache im Innenverhältnis der Verwaltung bei weitem nicht gleichstellte, sondern diese nur insoweit – völlig unzureichend³⁶⁵ – berücksichtigte, als ihr Gebrauch in Sitzungen der Kollegialorgane von Region, Provinz und örtlichen Körperschaften erlaubt wurde. Amtssprache war dagegen gem. Art. 84 Abs. 1 nur Italienisch.³⁶⁶ Auch das Ziel, in öffentlichen Ämtern ein angemesseneres Sprachgruppenverhältnis zu erreichen (Pkt. 1 Abs. 2 lit. d PV), wurde missachtet und nur für die (politischen) Organe der lokalen Gebietskörperschaften in eine Verpflichtung des regionalen Umsetzungsgesetzgebers gegossen.³⁶⁷

Die ohnehin begrenzte Gesetzgebungskompetenz des Landes unterlag ferner gewichtigen Schranken, darunter der besonders unbestimmten Schranke der Übereinstimmung mit den nationalen Interessen. Als geteilte Kompetenzen unterlagen die

³⁶³ Vgl. *Regionalrat Trentino-Südtirol* (Hg.), *Die Gesetzgebungsorgane und die Regierungen von der I. bis zur XIV. Legislaturperiode* (2011) 61 ff., 115 ff., 161 ff., 215 ff., 267 ff. und 317 ff., http://regionalrat.tn.st.it/downloads/gli_organ_i_legislativi_ted_web_colore.pdf (30.9.2020).

³⁶⁴ So auch *Alcock*, *Geschichte* 12; *Miehsler*, *Südtirol* 230 (Rolle einer „ohnmächtigen Opposition“).

³⁶⁵ So auch *de Witte*, *Diritti* 264.

³⁶⁶ Vgl. dazu *Hermes*, *Autonomie* 56. Zu Pkt. 1 Abs. 2 lit. b PV siehe oben 2. Teil, A.I.2.a) bb)(2).

³⁶⁷ Zu Pkt. 1 Abs. 2 lit. d PV siehe oben 2. Teil, A.I.2.a)bb)(3), zur Regelung im Autonomiestatut oben 2. Teil, A.II.2.b).

wichtigen Sachbereiche Kindergärten³⁶⁸ und Schulunterricht zudem den Grundsätzen der Staatsgesetzgebung.³⁶⁹

Schließlich war in diesem Zusammenhang das weite Kontrollrecht der Zentralregierung problematisch, konnte diese doch einerseits das Inkrafttreten von Landesgesetzen – zunächst durch Rückverweisung an den Landtag und dann durch präventive Anfechtung vor dem VfGH – zumindest vorläufig verhindern und die Landesgesetze andererseits auch nach ihrem Inkrafttreten unbefristet (!) mit direkter Verfassungsbeschwerde bekämpfen.³⁷⁰

d) Fazit: Nichterfüllung des Pariser Vertrags

Insg. kann das Erste Autonomiestatut daher *ab initio* nicht dem Schutz des Volkscharakters sowie der kulturellen und – insb. – der wirtschaftlichen Entwicklung der deutschsprachigen Minderheit Südtirols gerecht werden. Es muss „als Scheinautonomie bezeichnet und daher als substantielle Nichterfüllung des Pariser Abkommens qualifiziert werden“.³⁷¹

Der Charakter einer Scheinautonomie wird im Vergleich zur Autonomie des Aostatal, in dem eine frankophone Minderheit lebt,³⁷² besonders deutlich. Das Aostatal, das trotz einer Bevölkerung von unter 100.000 Einwohnern³⁷³ zur *Region* erhoben wurde, erhielt mit VerfG Nr. 4 vom 26. Februar 1948³⁷⁴ eine Sonderautonomie mit Kompetenzen, die mindestens jenen der Region Trentino-Südtirol und der beiden Provinzen *zusammen* entsprechen.³⁷⁵

³⁶⁸ Vgl. für einen Landesgesetzentwurf zu den Kindergärten *Gschntzer*, Frage 13.

³⁶⁹ Für die einzelnen Schranken siehe oben 2. Teil, A.II.2.c)aa). Vgl. zur Schrankenproblematik *Héraud*, RGDIP 1956, 324 ff.; *Miehsler*, Südtirol 230 f.; ausführlich *Fenet*, Question 150 ff.; *Hermes*, Autonomie 37 ff.

³⁷⁰ Siehe dazu oben 2. Teil, A.II.2.c)aa).

³⁷¹ So – oder ähnlich – auch *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 47 f. (Zitat: 48); *Miehsler*, Südtirol 231 f.; *Veiter*, Südtiroler Autonomie 741; *Zeyer*, Status 30 ff.; *Hilpold*, Minderheitenrecht 168; *Riz/Happacher*, Verfassungsrecht 317 f.; *Hummer*, 40 Jahre 64; *Karl*, EJM 2017, 330; *Bucher*, Rechtsprobleme nach der Beilegung des Streites über Südtirol. Vereinte Nationen Nr. 5/1992, 153 (154); *Alcock*, Geschichte 12 ff.; *Fenet*, Question 164 f.; *Héraud*, Die internationale Justiziabilität der „Maßnahmen für die Bevölkerung Südtirols (Paket)“ und das Südtirolproblem, EE 1995, 157 (161); *Carrozza*, Status 233; *Zaffi*, Entwicklung 341 f.

³⁷² Z. B. *Puolato*, Francese-italiano, italiano-patois: il bilinguismo in Valle d’Aosta fra realtà e ideologia (2006).

³⁷³ Siehe die Ergebnisse der Volkszählungen von 1936 und 1951 (83.455 bzw. 94.140 Einwohner) unter <http://www.regione.vda.it/allegato.aspx?pk=7567> (30. 9. 2020).

³⁷⁴ GA Nr. 59 vom 10. 3. 1948.

³⁷⁵ Vgl. v. a. Art. 2 und 3 VerfG Nr. 4/1948. In diesem Sinne auch *Hermes*, Autonomie 36 (auch mit Verweis auf eine entsprechende Aussage *Degasperis* in der VerfVers.); *Miehsler*, Südtirol 230 f.; *Veiter*, Südtiroler Autonomie 723; *Degenhard*, Der Österreichisch-Italienische Streit über Südtirol vor den Vereinten Nationen, Dissertation Würzburg (1967) 70 (Fn. 2) und 96 f.

Ganz grundsätzlich ist das Minderheitenschutzsystem des Pariser Vertrags dynamisch an die Bedürfnisse der Minderheit anzupassen und daher als Dauerverpflichtung ohnehin nicht einer pauschalen Erfüllung durch das Erste Autonomiestatut zugänglich.³⁷⁶ Zudem ist die Erlassung eines Statuts nicht ausreichend, um dem völkergewohnheitsrechtlichen, in Art. 26 WVK kodifizierten Prinzip der Vertragserfüllung nach Treu und Glauben gerecht zu werden – dafür kommt es nämlich auch auf eine wirksame Anwendung und Durchführung an.³⁷⁷ Diese Anwendung und Durchführung wird im Folgenden überblicksmäßig dargestellt.

III. Streit um Vertragserfüllung: Eskalationsphase

Mit dem Inkrafttreten des Ersten Autonomiestatuts kam der Prozess der Durchführung des Pariser Vertrags keineswegs zum Erliegen. Für dessen Bewertung – und letztlich auch für den Erfolg des Schutzsystems – kommt es vielmehr gerade auf die Durchführung des Statuts an. Die Unzulänglichkeit dieser Durchführung und die daraus folgende Eskalation, die in zwei Resolutionen der VN-Generalversammlung gipfelte, werden im Folgenden umrissen.

1. Umsetzung und Anwendung des Ersten Autonomiestatuts

a) Durchführungsbestimmungen

Eine tragende Rolle für die erfolgreiche praktische Umsetzung und Anwendung des Ersten Autonomiestatuts wäre den – gem. Art. 95 mit GvD zu erlassenden – DFB zum Sonderstatut zugekommen: Diese sollten die Autonomie im Detail umsetzen und etwa den Übergang von staatlichen Dienststellen und des zugehörigen Personals an das Land regeln.³⁷⁸

Viele DFB wurden aber nicht oder nur mit teils erheblicher Verspätung erlassen,³⁷⁹ und ihr Inhalt bewirkte oft nicht nur eine Umsetzung, sondern vielmehr eine *Einschränkung* von Landeskompetenzen.³⁸⁰ So wurden etwa dem Staat im Volks-

³⁷⁶ So auch *Miehsler*, Gruber-De Gasperi-Abkommen 419 f.; *Alcock*, Geschichte 19 f.; *Reut-Nicolussi*, Volksgruppe 18; *Veiter*, Südtiroler Autonomie 727 und 741 f.; *von Egen*, Südtirol-Frage 42.

³⁷⁷ Vgl. *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 208 f.; *Hummer*, 40 Jahre 65; *Müller J.*, Vertrauensschutz 127 ff. Siehe dazu auch oben 2. Teil, A.II.1.d)dd(3).

³⁷⁸ *Benedikter A.*, Nichterfüllung 178; *Fenet*, Question 149.

³⁷⁹ In diesem Sinne etwa *Volgger*, Südtirol 257; *Benedikter A.*, Nichterfüllung 165 ff. (insb. 178); *Castelli M.*, Il problema altoatesino dal 1946 al 1961, AS 1961, 141 (147 ff.). So waren etwa bis 1957 nur in einem (!) der 17 Kompetenzbereiche des Landes (Gemeinnutzungsrechte) DFB erlassen worden. Für eine bis 1967 reichende Auflistung siehe *Pizzorusso*, Le minoranze 462 (Fn. 123).

³⁸⁰ Siehe dazu *Volgger*, Südtirol 257 (zur Aushöhlung der Befugnisse des LH gem. Art. 16 ASt. 1948 und zur Einführung der Kontrolle von Verwaltungsakten durch den Rechnungshof);

wohnbau v. a. mit Art. 1 und 2 DPR Nr. 28 vom 26. Jänner 1959³⁸¹ Kompetenzen vorbehalten, die dazu führten, dass dieser weiterhin mit eigenen Gesetzen tätig werden und sogar weiterhin eigene Volkswohnbauten finanzieren und errichten konnte. Der VfGH billigte dies mit Verweis auf nationale Interessen,³⁸² ein Landesgesetzentwurf wurde dagegen für verfassungswidrig erklärt.³⁸³

b) Verwaltungskompetenzen

Der VfGH teilte auch die Auffassung der Zentralregierung, wonach die bisher vom Staat ausgeübten Verwaltungskompetenzen, die nunmehr der Gesetzgebungskompetenz folgen sollten (Art. 13 ASt. 1948), nur über DFB an das Land übergehen konnten.³⁸⁴ Während diese DFB meist ausblieben, wurden Landesgesetze, die Übertragungen verfügten, rückverwiesen, angefochten und für verfassungswidrig erklärt.³⁸⁵ Insg. war der Kompetenzübergang im Jahr 1957 erst in fünf von 17 Landesmaterien tatsächlich erfolgt.³⁸⁶

Auch die in Art. 14 ASt. 1948 als Regelfall normierte Ausübung der Verwaltungsbefugnisse der Region durch ihre Übertragung an die Provinzen und Gemeinden,³⁸⁷ die ein wesentlicher Grund für die Abgabe des *Perassi*-Briefs war,³⁸⁸ blieb aus. Zunächst blieb die Bestimmung wegen der Mehrheitsverhältnisse im Regionalrat überhaupt toter Buchstabe.³⁸⁹ In der Folge wurde ein im Jahr 1956 erstmals genehmigter Regionalgesetzentwurf zur Übertragung der Verwaltung in landwirtschaftsnahen Materien (Art. 4 Nr. 9, 10 und 11 sowie Art. 5 Nr. 8 ASt. 1948) von der Region an die Provinzen u. a. deshalb für verfassungswidrig erklärt, da eine

Benedikter A., Nichterfüllung 164 (zur Einschränkung der Materie Messen und Märkte auf solche mit „provinzialem Charakter“) und 178 f. (zur Kontrolle des Rechnungshofs); *Fenet*, Question 150 (zu zwei Kompetenzbereichen der Region).

³⁸¹ GA Nr. 38 vom 14. 2. 1959.

³⁸² VfGH Urteil Nr. 2/1960, v. a. RE Pkt. 2 f. Vgl. zum Problem der Konkurrenz durch die Staatsgesetzgebung im Allgemeinen *Fenet*, Question 154 f.

³⁸³ VfGH Urteil Nr. 2/1960, RE Pkt. 15 ff.

³⁸⁴ Vgl. nur VfGH Urteil Nr. 2/1960, RE Pkt. 1, und die dort angeführte Rsp.; im Schrifttum *Fenet*, Question 156 ff.; im Jahr 1958 wohl noch zu optimistisch *Benedikter A.*, Nichterfüllung 166 ff. (insb. 166).

³⁸⁵ Vgl. zum Schulamt VfGH Urteil Nr. 25/1957, GA VfGH Nr. 27 vom 30. 1. 1957, RE Pkt. 2; zum Personal der Landesämter *Benedikter A.*, Nichterfüllung 173 ff.; zum Volkswohnbau VfGH Urteil Nr. 2/1960, RE Pkt. 15.

³⁸⁶ *Benedikter A.*, Nichterfüllung 178.

³⁸⁷ Siehe dazu oben 2. Teil, A.II.2.c)dd).

³⁸⁸ Vgl. *Volgger*, Südtirol 258; *Benedikter A.*, Nichterfüllung 175 f., mit dem auszugsweise abgedruckten Bericht *Amonns* an die SVP-Landesversammlung vom 25. 2. 1948.

³⁸⁹ *Volgger*, Südtirol 258; *Benedikter A.*, Nichterfüllung 176.

Weisungs-, Aufsichts- und Ersatzvornahmefugnis bei der Region verbleiben müsse.³⁹⁰

c) Weitere Probleme

Das Recht der Zentralregierung, Landesgesetzentwürfe nach erfolgloser Rückverweisung an den Landtag mit aufschiebender Wirkung vor dem VfGH anzufechten (Art. 49 ASt. 1948),³⁹¹ wurde noch dadurch verschärft, dass der VfGH erst 1956 seine Tätigkeit aufnahm.³⁹² Bis dahin konnte der Ministerpräsident die Kundmachung von Landesgesetzen gem. Art. 4 DPR Nr. 574/1951 durch eine einfache Mitteilung verhindern.³⁹³

Zur mangelhaften Durchführung der Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie kam noch die gleichfalls mangelhafte Anwendung der Finanzregelung hinzu: Einerseits war der für die Genehmigung des Haushalts der Region in Art. 73 Abs. 2 ASt. 1948 vorgesehene Schutz einer Zustimmungspflicht der Mehrheit der Abgeordneten beider Provinzen insofern zu schwach, als der Haushalt dann einfach vom Innenminister genehmigt werden konnte³⁹⁴ – was dieser dann auch tat.³⁹⁵ Andererseits zeigte sich, dass der Landshaushalt zumindest teilweise von den veränderlichen Zuweisungen der Region gem. Art. 70 Abs. 1³⁹⁶ abhängig war. So wurde etwa der Landshaushalt 1951 immerhin zu 10 Prozent darüber bestritten, während nur 51 Prozent aus den festen Anteilen gem. Art. 67 und 68, 21 Prozent aus gemeinsamen Einnahmen aller Provinzen und 18 Prozent aus dem Vermögen sowie aus Landesdiensten stammten.³⁹⁷

³⁹⁰ VfGH Urteil Nr. 39/1957, GA VfGH Nr. 71 vom 16.3.1957, RE; dazu *Benedikter A.*, Nichterfüllung 176.

³⁹¹ Siehe dazu oben 2. Teil, A.II.2.c)aa).

³⁹² Die erste öffentliche Verhandlung fand am 23.4.1956 statt. Vgl. *Paladin*, Diritto 706.

³⁹³ Vgl. z.B. *Hermes*, Autonomie 39 f. Laut *Volgger* (Südtirol 255 f.) genehmigte der Südtiroler Landtag bis 1954 nur zehn Gesetze und zwei Novellen, und auch diese wies die Zentralregierung fast immer zurück.

³⁹⁴ Vgl. *Alcock*, History 218. Siehe zu Art. 73 ASt. 1948 oben 2. Teil, A.II.2.d).

³⁹⁵ So wurde etwa der Haushaltsvoranschlag 1959 am 18.4. abgelehnt, aber am 1.6. von Innenminister *Antonio Segni* genehmigt. Vgl. *Siegler*, Das Problem Südtirol. Eine Chronik des Geschehens 1915–1959 (1960) 37 f.

³⁹⁶ Siehe dazu oben 2. Teil, A.II.2.d).

³⁹⁷ *Pellegrini I./Pellegrini G.*, Die Finanzverfassung der Autonomen Provinz Bozen, in: Marko et al. (Hg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol (2005) 227 (229). Laut *Fenet* (Question 161) war die finanzielle Ausstattung des Landes zwar gut, was an der systembedingten Teilabhängigkeit von der Region aber nichts ändert.

d) Fazit: Unzureichende Vertragsdurchführung

Insg. muss daher auch die Anwendung und Durchführung des Ersten Autonomiestatuts 1948 als unzureichend bewertet und das bereits zuvor gezeichnete Bild einer Scheinautonomie und der Nichterfüllung des Pariser Vertrags noch bestärkt werden.³⁹⁸

2. 1948–1960: Chronologie der Eskalation

Neben dieser Unzulänglichkeit des Ersten Autonomiestatuts an sich sowie seiner Umsetzung und Anwendung sorgten aber auch minderheitenfeindliche Maßnahmen Italiens – und insb. die staatliche Wohnbaupolitik, die zu einer Massenzuwanderung aus dem Süden führte³⁹⁹ – dafür, dass sich die Minderheit(en) spätestens 1953 auf einem „Todesmarsch“ währte(n).⁴⁰⁰

a) Positionen Österreichs und Italiens

Österreich beklagte sich zwar schon ab 1951 mehrfach auf diplomatischem Weg u. a. über die – nach Ansicht der Minderheit bestehende – Säumnis Italiens bei der Erfüllung des Pariser Vertrags.⁴⁰¹ Nach der vollständigen Wiedererlangung der staatlichen Souveränität mit der Unterzeichnung des Staatsvertrags am 15. Mai 1955⁴⁰² wurde die Frage dann neu aufgerollt: In einer Regierungserklärung sprach Bundeskanzler *Julius Raab* am 4. Juli 1956 erstmals offen davon, dass der Pariser Vertrag auch nach österreichischer Ansicht nicht durchgeführt worden sei.⁴⁰³ Italien

³⁹⁸ Zu einem derartigen Ergebnis gelangen u. a. auch *Miehsler*, Südtirol 232 ff.; *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 49; *Riz/Happacher*, Verfassungsrecht 317 f.; *Bucher*, Vereinte Nationen Nr. 5/1992, 154; *Carrozza*, Status 233 f.; *Fenet*, Question 165; *Alcock*, Geschichte 15 f. Auch der damalige Landtagspräsident *Silvius Magnago* war 1953 zum Schluss gelangt, dass „die Möglichkeiten der Ausübung der gesetzgeberischen Tätigkeit von seiten der Provinz gleich Null“ waren (zitiert nach: *Volgger*, Südtirol 256). So auch *Hermes*, Autonomie 40; *Fenet*, Question 192 ff.; *Auckenthaler*, Entstehung und Entwicklung der Südtirol-Autonomie (2019) 59 ff. (insb. 67 f.).

³⁹⁹ Vgl. *Stadlmayer*, Südtirolpolitik 491 ff.; *Steininger*, Südtirol 473 ff.; ausführlich *Fenet*, Question 185 ff.

⁴⁰⁰ Leitartikel von *Dolomiten*-Chefredakteur Kanonikus *Michael Gamper*, *Dolomiten* vom 28. 10. 1953, 1. Abgedruckt etwa bei *Steininger*, Südtirol 474 f.

⁴⁰¹ Vgl. z. B. *Stadlmayer*, Südtirolpolitik 481 ff.; *Gatterer*, Beziehungen vom Gruber-De Gasperi-Abkommen bis zum Südtirol-Paket, in: *Wandruszka/Jedlicka* (Hg.), Innsbruck – Venedig: Österreichisch-italienische Historikertreffen 1971 und 1972 (1975) 521 (534 f. und 539).

⁴⁰² BGBl. 1955/152 i. d. F. BGBl. III 2002/179 (Druckfehlerberichtigung).

⁴⁰³ StProt. Nationalrat, 2. Sitzung 8. GP, 12 (23). Dazu *Stadlmayer*, Südtirolpolitik 495 f.; *Gatterer*, Beziehungen 539; kritisch *Pastorelli*, Die Beziehungen zwischen Italien und Österreich von der Nachkriegszeit bis zur Gegenwart, in: *Autonome Region Trentino-Südtirol* (Hg.), 50 Jahre Gruber-Degasperi-Abkommen. Vom internationalen Konflikt zum gemeinsamen Einsatz für Europa. Bericht der Tagung (1994) 29 (40 f.).

war dagegen der Ansicht, dass der Vertrag in Bezug auf die Autonomie mit dem Ersten Autonomiestatut erfüllt sei, weshalb es sich nunmehr um eine innerstaatliche Angelegenheit handle, für die sich Österreich höchstens „interessieren“ könne.⁴⁰⁴

Auch auf Aufforderung Italiens⁴⁰⁵ folgte der Regierungserklärung *Raabs* am 8. Oktober 1956 ein umfassendes Memorandum, in dem die österreichische Bundesregierung ihre Sichtweise zur Anwendung und Durchführung des Vertrags darlegte und die Einrichtung einer bilateralen Expertenkommission zur Lösung von offenen Fragen vorschlug.⁴⁰⁶

Diesem Vorschlag erteilte die italienische Regierung im Antwortschreiben mit Memorandum vom 30. Jänner 1957 eine klare Absage: Der Pariser Vertrag sei erfüllt, die Einrichtung einer gemischten Kommission sei nicht notwendig, ein Meinungsaustausch zu Einzelfragen könne nur „auf dem normalen diplomatischen Weg“ stattfinden.⁴⁰⁷

b) „Los von Trient“

Aufgrund der negativen Entwicklung folgte im Mai 1957 eine folgenschwere Wachablösung innerhalb der *SVP*. Die Landesversammlung löste die Parteileitung um *Toni Ebner*, *Amonn*, *Tinzl*, *von Guggenberg* und *Raffeiner*, die gegenüber Rom eine gemäßigte Linie propagiert hatte, zugunsten des Flügels um den neuen Obmann *Magnago* ab, der eine härtere Gangart im Zusammenwirken mit Österreich forderte.⁴⁰⁸ Es sollte eine historische Entscheidung sein, denn *Magnago* prägte die Südtirolpolitik in den Jahrzehnten darauf wie kein anderer und ging später als Vater des Pakets und der Autonomie in die Geschichtsbücher ein.⁴⁰⁹

⁴⁰⁴ *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 50. Für Einzelnachweise vgl. ebenda (Fn. 160 f.); *Stadlmayer*, Südtirolpolitik 481 ff. Z. B.: Note vom 24. 12. 1951; Presseerklärung des Außenministeriums vom 1. 10. 1955, in: *Dolomiten* vom 3. 10. 1955; Regierungserklärung des Ministerpräsidenten *Segni* vom 24. 2. 1959, in: *Dolomiten* vom 25. 2. 1959.

⁴⁰⁵ Siehe dazu *Conetti*, La controversia italo-austriaca relativa alla minoranza di lingua tedesca in Alto Adige e la sua soluzione, in: de Guttry/Ronzitti (Hg.), I rapporti di vicinato tra Italia e Austria (1987) 17 (18 f.).

⁴⁰⁶ Siehe oben 2. Teil Fn. 180 (insb. 4 ff. und 14). Zur Position Österreichs siehe *Fenet*, Question 204 ff. und 208 ff.

⁴⁰⁷ Dazu oben 2. Teil Fn. 258 (insb. 4–6, 30): „Die italienische Regierung wollte in freundschaftlichem Geiste die österreichische Regierung einladen, ihre Bemerkungen [...] in Angelegenheiten, für die das Abkommen keine derartigen Konsultationen vorsieht, bekanntzugeben; im gleichen Geiste beantwortet sie [...] die [...] Bemerkungen. Sie wollte so den Beweis führen, daß das Pariser Abkommen in loyaler Weise und seinem Hauptinhalt nach durchgeführt wurde“. Zur Position Italiens siehe ausführlich *Fenet*, Question 207 ff.

⁴⁰⁸ *Steininger*, Südtirol 478 f.

⁴⁰⁹ In dieser rechtswissenschaftlichen Arbeit können Einzelpersonen nur insofern (und nur durch Erwähnung) berücksichtigt werden, als dies dem Verständnis für rechtlich relevante Vorgänge dient. In Anbetracht der herausragenden Rolle *Magnagos* für den späteren Erfolg des Schutzsystems sei aber zumindest auf einige ihm gewidmete Porträts verwiesen: *Benedikter H.*, *Silvius Magnago. Ein Leben für Südtirol*² (2010); *Solderer* (Hg.), *Silvius Magnago. Eine*

Ein großes Volkswohnbauprogramm für Bozen, das der Minister für öffentliche Arbeiten *Giuseppe Togni* am 15. Oktober 1957 mitteilte, brachte das Fass zum Überlaufen und führte zur Kundgebung vom 17. November 1957 auf Schloss Sigmundskron.⁴¹⁰ Bei dieser forderten 35.000 Menschen eine von der Region unabhängige Landesautonomie („Los von Trient“).⁴¹¹ Ihren Niederschlag fand diese Forderung in fast identischen VerfG-Entwürfen zur Änderung von Art. 116 und 131 Verf. sowie des Statuts, die die Minderheitenvertreter sowohl in der zweiten⁴¹² als auch in der dritten⁴¹³ Legislaturperiode des Parlaments einbrachten. Diese zwei Entwürfe, die bezweckten, Südtirol zu einer eigenen Region mit 31 ausschließlichen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen zu erheben, wurden im Parlament zwar gar nicht behandelt und blieben somit (vorerst) ergebnislos.⁴¹⁴ Insb. ihr Kompetenzkatalog war dann aber eine wesentliche Grundlage für die Arbeiten der Neunzehner-Kommission, deren Ergebnisse letztlich größtenteils im Paket und im Zweiten Autonomiestatut aufgingen.⁴¹⁵

c) Erste bilaterale Gespräche

Parallel dazu führte die Verschärfung der Lage in Südtirol dazu, dass sich Italien am 22. Februar 1958 zwar nicht verhandlungs-, aber doch gesprächsbereit zeigte, sofern die Frage nach der Vertragsdurchführung als ein Teilaspekt in die Prüfung der gesamten bilateralen Beziehungen eingebettet werde.⁴¹⁶ So wurden im Herbst 1958 Gespräche aufgenommen, die aber weder zu einer Annäherung der Positionen ge-

Biographie Südtirols (1996); *Peterlini H.* (Hg.), *Silvius Magnago. Das Vermächtnis. Bekenntnisse einer politischen Legende* (2007); *Calabrese*, *Silvius Magnago. Il Patriarca (1914–2010)*² (2010).

Für ein Porträt des langjährigen Stellvertreters *Magnagos*, *Alfons Benedikter*, siehe *Benedikter T.* (Hg.), *Den Grundsätzen treu geblieben. Alfons Benediktors Wirken für Südtirol im Spiegel der Erinnerung* (2012).

⁴¹⁰ Vgl. *Benedikter A.*, *Nichterfüllung 167*; *Stadlmayer*, *Südtirolpolitik 497* (Fn. 77).

⁴¹¹ Vgl. *Ritschel*, *Diplomatie 283 f.*; *Steininger*, *Südtirol 482 f.*; *Stadlmayer*, *Südtirolpolitik 497* (Fn. 77); *Fenet*, *Question 215 f.*

⁴¹² Kammerakt Nr. 3512/II vom 4. 2. 1958 (*Tinzi, Ebner, von Guggenberg*), http://www.camera.it/_dati/leg02/lavori/stampati/pdf/35120001.pdf (30. 9. 2020); deutsche Übersetzung z. B. in *Ritschel*, *Diplomatie 681 ff.*; *Bundesregierung* (Hg.), *Memorandum Beilage 6.*

⁴¹³ Senatsakt Nr. 315/III vom 12. 12. 1958 (*Tinzi, Sand*); Kammerakt Nr. 899/III vom 27. 2. 1959 (*Ebner, Riz, Mitterdorfer*), http://www.camera.it/_dati/leg03/lavori/stampati/pdf/08990001.pdf (30. 9. 2020).

⁴¹⁴ *Castelli M.*, AS 1961, 153.

⁴¹⁵ *Zeller*, *Eingriffsmöglichkeiten 51* (Fn. 165). Siehe zur Neunzehner-Kommission unten 2. Teil, A.IV.1.

⁴¹⁶ *Stadlmayer*, *Südtirolpolitik 497*; *Zeller*, *Eingriffsmöglichkeiten 50 f.*, m.w.N.; *Toscano*, *Storia 491.*

schweige denn zu einer Einigung führten, weshalb Österreich 1959 die Anrufung internationaler Instanzen ins Auge fasste.⁴¹⁷

d) Internationalisierung der Südtirolfrage

aa) Erste Vorstöße

Mit der Südtirolfrage befasst wurden schließlich der Europarat, der hierfür 1961 auch einen eigenen Unterausschuss der Beratenden Versammlung einrichtete, letztlich aber nicht über die Randrolle einer moralischen Instanz und eines zusätzlichen Druckmittels hinauskam,⁴¹⁸ v. a. aber die Generalversammlung der VN: Am 21. September 1959 erstattete Österreichs Außenminister *Kreisky* dieser erstmals Bericht und kündigte für den Fall, dass die laufenden Gespräche keine zufriedenstellende Lösung (Landesautonomie) bewirkten, ihre ehestmögliche Befassung an.⁴¹⁹ Daraufhin bestritt Italiens Außenminister *Giuseppe Pella* in seiner Antwortrede am 23. September 1959 die Zuständigkeit der VN-Generalversammlung, da die Ausführungen *Kreiskys* innere Angelegenheiten Italiens oder allenfalls Rechtsfragen thematisieren würden.⁴²⁰

Als auch weitere Gespräche keine Annäherung brachten,⁴²¹ deutete auch Ministerpräsident *Fernando Tambroni* in einem Schreiben an Bundeskanzler *Raab* vom 18. Mai 1960 die Möglichkeit der Befassung einer internationalen Instanz an. Er betonte, dass eine Lösung aufgrund des von beiden Staaten ratifizierten Europäischen Übereinkommens zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten vom 29. April 1957 (Streitbeilegungsübereinkommen, SBÜ)⁴²² nur über die nach diesem Über-

⁴¹⁷ Vgl. *Stadmayer*, Südtirolpolitik 497 ff.; ausführlich *Alcock*, History 304 ff.; *Fenet*, Question 219 f. Für die diskutierten Varianten siehe *Strasser*, Österreich und die Vereinten Nationen. Eine Bestandaufnahme von 10 Jahren Mitgliedschaft (1967) 302 ff., m.w.N.

⁴¹⁸ Siehe *Fenet*, Question 263 ff. und insb. 278; *Alcock*, History 308 ff.; *Ermacora*, Der Minderheiten- und Volksgruppenschutz vor dem Europarat, in: Veiter (Hg.), System eines internationalen Volksgruppenrechts. 2. Teil: Innerstaatliche, regionale und universelle Struktur eines Volksgruppenrechts (1972) 73 (78 f.); *Ritschel*, Diplomatie 303 ff. und 391; *Stadmayer*, Südtirolpolitik 500 f. und 503; *Zeller*, Verankerung 19.

⁴¹⁹ VN-GV, 14. Sitzungsperiode, 800. Plenarsitzung, A/PV.800, Abs.-Nr. 1 (Abs.-Nr. 10 ff. und v. a. Abs.-Nr. 16), <http://undocs.org/A/PV.800> (30.9.2020).

⁴²⁰ VN-GV, 14. Sitzungsperiode, 804. Plenarsitzung, A/PV.804, Abs.-Nr. 129 (Abs.-Nr. 167), <http://undocs.org/A/PV.804> (30.9.2020).

⁴²¹ Siehe dazu *Stadmayer*, Südtirolpolitik 501 ff.; *Fenet*, Question 221 ff.; *Ritschel*, Diplomatie 314 ff.

⁴²² BGBl. 1960/42; G Nr. 411 vom 23.3.1958, GA Nr. 103 vom 29.4.1958. Inkrafttreten nach Hinterlegung beim Europarat am 15.1.1960 (Österreich) bzw. 29.1.1960 (Italien): http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/023/signatures?p_auth=KKNN0Bky (30.9.2020). Italien erklärte i.S.v. Art. 34 Abs. 1 lit. b SBÜ, dass es die Kap. II (Vergleichsverfahren) und III (Schiedsverfahren) nicht anwenden werde: http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/023/declarations?p_auth=KKNN0Bky (30.9.2020).

einkommen für Rechtsstreitigkeiten zuständige internationale Instanz erfolgen könne, bevorzugte aber letztlich doch weitere bilaterale Gespräche.⁴²³

Aus *Tambroni's* Brief geht hervor, dass Italien ein substanzielles Entgegenkommen damals nicht in Betracht zog.⁴²⁴ Im Falle der Unvermeidbarkeit der Befassung internationaler Instanzen zog es jedenfalls den IGH der politischen VN-Generalversammlung vor.⁴²⁵

bb) Ankündigung der Befassung der VN-Generalversammlung

Es folgten aber keine weiteren Gespräche: *Raab* teilte *Tambroni* mit Schreiben vom 18. Juni 1960 mit, er sei aufgrund der Schreiben vom 18. und 23. Mai 1960⁴²⁶ zur Auffassung gelangt, dass sich Italien nicht mit einer Landesautonomie für Südtirol befassen wolle.⁴²⁷ Für die Lösung dieser tiefgreifenden Meinungsverschiedenheit sei daher die Organisation mit dem satzungsgemäßen Ziel zuständig, durch friedliche Mittel und in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts die Ordnung und Regelung internationaler Streitfälle zu erzielen, um freundschaftliche Beziehungen zwischen den Völkern zu entwickeln:⁴²⁸ die VN. Es sind dies nämlich in Art. 1 Abs. 1 und Abs. 2 Satzung der VN (SVN)⁴²⁹ genannte Ziele, die *Raab* fast wörtlich zitiert, ohne sie zu benennen.

cc) Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs

Bereits am 22. Juni 1960 schlug *Tambroni* dann explizit vor, die Frage der Durchführung des Pariser Vertrags gemeinsam dem IGH vorzulegen.⁴³⁰ Am 25. Juni 1960 wiederholte der italienische Botschafter den Vorschlag in einem Schreiben an

⁴²³ Abgedruckt etwa in *Ministero degli Affari Esteri* (Hg.), Alto Adige. Documenti presentati al Parlamento italiano dal Ministro degli Affari Esteri On. A. Segni il 16 settembre 1960 (1960) 78 f. (Nr. 27), http://www.camera.it/_dati/leg03/lavori/stampati/pdf/901_001001.pdf (30.9.2020).

⁴²⁴ So auch *Zeller*, Verankerung 20; *Stadlmayer*, Südtirolpolitik 506.

⁴²⁵ Vgl. *Strasser*, Österreich 311 f.; *Zeller*, Verankerung 20. V. a. *Stadlmayer* (Südtirolpolitik 506–508) geht davon aus, dass Italien mit scheinbarer Gesprächsbereitschaft eine Internationalisierung der Frage verhindern wollte, wobei sie auch in der Befassung des IGH eine Hinhaltetaktik sieht.

⁴²⁶ *Aide-mémoire* vom 23.5. (laut *Raab*: 21.5.) 1960, abgedruckt in *Ministero degli Affari Esteri* (Hg.), Alto Adige 81 f. (Nr. 29); deutsche Übersetzung in *Bundesregierung* (Hg.), Memorandum Beilage 11 (3 f.). Dazu vielsagend *Stadlmayer*, Südtirolpolitik 504 und 506.

⁴²⁷ Abgedruckt in italienischer Sprache in *Ministero degli Affari Esteri* (Hg.), Alto Adige 85 f. (Nr. 31). Dazu *Stadlmayer*, Südtirolpolitik 507; *Ritschel*, Diplomatie 327 f.

⁴²⁸ *Ministero degli Affari Esteri* (Hg.), Alto Adige 85 f.

⁴²⁹ BGBl. 1956/120; G Nr. 848 vom 17. 8. 1957, OBl. Nr. 2380 zu GA Nr. 238 vom 25. 9. 1957.

⁴³⁰ Abgedruckt in *Ministero degli Affari Esteri* (Hg.), Alto Adige 87 f. (Nr. 32). Dazu *Toscano*, Appunti 105.

Außenminister *Kreisky*, da Rechtsstreitigkeiten gem. (Art. 36 Abs. 3) SVN in die Zuständigkeit des IGH fielen und Art. 1 SBÜ ebendiese Zuständigkeit für völkerrechtliche Streitigkeiten vorsehe.⁴³¹

Tatsächlich verpflichtet Art. 1 SBÜ Vertragsstaaten dazu, „alle zwischen ihnen entstehenden völkerrechtlichen Streitigkeiten“ zur Entscheidung dem IGH vorzulegen. Allerdings findet das Übereinkommen gem. seines Art. 27 lit. a nicht auch auf jene Streitigkeiten Anwendung, „die Tatsachen oder Verhältnisse aus der Zeit vor dem Inkrafttreten dieses Übereinkommens zwischen den am Streit beteiligten Parteien betreffen“, und somit nicht auf den vorliegenden Streit über die Erfüllung des Pariser Vertrags, der spätestens 1956 ausgebrochen war.⁴³²

Diesbezüglich bestand somit keine allgemeine, auf einem Vertrag beruhende Zuständigkeit des IGH nach Art. 36 Abs. 1 Statut des IGH (IGH-Statut).⁴³³ Eine allgemeine obligatorische IGH-Zuständigkeit u. a. zur Auslegung von Verträgen bestand damals ohnehin nicht, da weder Österreich noch Italien die dafür erforderlichen Unterwerfungserklärungen nach Art. 36 Abs. 2 IGH-Statut abgegeben hatten.⁴³⁴ Die Zuständigkeit des IGH hätte daher nur über ein *ad-hoc*-Abkommen nach Art. 36 Abs. 1 IGH-Statut begründet werden können.⁴³⁵

dd) Österreichs Antrag an die VN-Generalversammlung

Österreich ließ sich aber nicht mehr vom eingeschlagenen Weg abbringen: Der Ministerrat beschloss am 28. Juni 1960 endgültig,⁴³⁶ mit dem Schreiben von Außenminister *Kreisky* an den VN-Generalsekretär vom 23. Juni 1960, dem ein ausführlicher Begleitbericht beigelegt war, die Aufnahme des Punkts „Das Problem der österreichischen Minderheit in Italien“ in die Tagesordnung der 15. VN-Generalversammlung im Herbst 1960 zu beantragen.⁴³⁷

Dabei ist es unerheblich, ob der italienische IGH-Vorschlag erst dann in Wien einlangte, als man sich dort bereits für die Befassung der VN-Generalversammlung

⁴³¹ Abgedruckt in *Ministero degli Affari Esteri* (Hg.), Alto Adige 89 f. (Nr. 33).

⁴³² Vgl. *Zeller*, Verankerung 86; *Alcock*, Geschichte 26; *Conetti*, Controversia 18 ff.; *Pizzorusso*, Le minoranze 458 f. Zur Frage, auf welchen Moment sich diese „Tatsachen oder Verhältnisse“ beziehen, unten 2. Teil, A.V.3.b).

⁴³³ Dieses ist gem. Art. 92 SVN ein integrierender Bestandteil derselben und wird gem. Art. 93 Abs. 1 SVN von allen VN-Mitgliedstaaten *ipso facto* angenommen.

⁴³⁴ Österreich gab diese Erklärung am 19. 5. 1971, Italien überhaupt erst am 25. 11. 2014 ab: vgl. <http://icj-cij.org/en/declarations> (30. 9. 2020).

⁴³⁵ Siehe zu den Ausführungen in diesem Abs. z.B. *Zeller*, Verankerung 85 ff.; *Zeyer*, Status 34 f.

⁴³⁶ Schreiben *Kreiskys* an den italienischen Botschafter vom 14. 7. 1960, Nr. 79.356–5 (Pol) 60, abgedruckt in italienischer Sprache in *Ministero degli Affari Esteri* (Hg.), Alto Adige 94 f. (Nr. 35).

⁴³⁷ VN-GV, 15. Sitzungsperiode, A/4395 vom 6. 7. 1960, <http://undocs.org/A/4395> (30. 9. 2020).

entschieden hatte oder nicht.⁴³⁸ Entscheidend ist vielmehr die Natur der Südtirolfrage im Jahr 1960. Italien sah darin eine rechtliche Frage (Auslegung und Anwendung des Pariser Vertrags) und bevorzugte daher das rechtsprechende Organ der VN: den IGH. Österreich maß der Frage dagegen vorwiegend politischen Charakter zu und war daher der Auffassung, dass es durch Befassung der VN-Generalversammlung einer Lösung zugeführt werden müsse.⁴³⁹

So führte Österreich in seinem Antrag zunächst das Scheitern einer bilateralen Lösung des – aus der italienischen Auslegung und Anwendung des Pariser Vertrags herrührenden – Südtirolproblems und die angespannte Lage im Land an, um anhand zweier Resolutionen der VN-Generalversammlung⁴⁴⁰ auf das Gewicht des Minderheitenschutzes für die VN zu verweisen. Sodann ersuchte Österreich „die Generalversammlung aufgrund von Art. 10 und 14 SVN, den österreichisch-italienischen Streit, der sich aus der Weigerung Italiens, der Provinz Bozen Autonomie zu gewähren, ergeben hat, zu erörtern und im Sinne der Satzung einer gerechten, auf demokratischen Grundsätzen beruhenden Lösung zuzuführen, durch die der österreichischen Minderheit in Italien eine echte Autonomie gewährt wird, damit sie in den Genuss der Selbstverwaltung und Selbstregierung kommt, die sie verlangt hat und die sie zum Schutz ihrer Existenz als Minderheit auch tatsächlich braucht.“⁴⁴¹

3. Südtirolfrage vor den Vereinten Nationen

Es mag zunächst verwundern, dass Österreich die politische VN-Generalversammlung dem IGH vorzog, obwohl es sich tatsächlich v. a. um eine rechtliche Frage – der Auslegung und Anwendung des Pariser Vertrags – handelte.⁴⁴² Dafür waren aber wohl mehrere Argumente ausschlaggebend: Zunächst hielt Österreich den Pariser Vertrag laut *Stadlmayer* „bei loyaler Anwendung“ für „ein taugliches Instrument“ – man „dachte nicht daran, aus diesem Instrument einen Selbstzweck, ein Exerzierfeld juristischer Beckmesserei zu machen, um eines Tages festzustellen, daß die Kommentare zur Auslegung des Pariser Abkommens und die Kommentare zu den Kommentaren nicht mehr zu überblicken sind, der letzte Südtiroler aber schon längst

⁴³⁸ Vgl. dazu z. B. *Stadlmayer* (Südtirolpolitik 509) und *Tosciano* (Storia 499 f.), der von einer Rückdatierung des Schreibens *Kreiskys* vom 28. auf den 23. 6. 1960 ausgeht. Unabhängig vom genauen Datum des Schreibens spricht auch *Castelli M.* (AS 1961, 153 f.) von der Verspätung des italienischen Vorschlags.

⁴³⁹ Vgl. *Bundesregierung* (Hg.), Memorandum 12 f. (Memorandum der österreichischen Bundesregierung zur Südtirolfrage vom 5. 9. 1960); *Castelli M.*, AS 1961, 154 f.; *Zeyer*, Status 35. Zur Unterscheidung zwischen rechtlichen und politischen Fragen im Allgemeinen siehe *Zeller*, Verankerung 89 f.

⁴⁴⁰ VN-GV, Res. Nr. 217 C (III) vom 10. 12. 1948, A/RES/217(III) C, [http://undocs.org/A/RES/217\(III\) \(30.9.2020\)](http://undocs.org/A/RES/217(III) (30.9.2020)); Nr. 532 B (VI) vom 4. 2. 1952, A/RES/532(VI) B, [http://undocs.org/A/RES/532\(VI\) \(30.9.2020\)](http://undocs.org/A/RES/532(VI) (30.9.2020)).

⁴⁴¹ VN-GV, A/4395, 5. Die Übersetzung aus dem Englischen folgt zumeist *Strasser*, Österreich 315.

⁴⁴² *Conetti*, Controversia 19; *Zeyer*, Status 35.

gestorben ist“.⁴⁴³ Zudem fürchtete es die Gefahr, dass eine Niederlage vor dem IGH die Interessenvertretung erschweren würde,⁴⁴⁴ und erhoffte sich von der VN-Generalversammlung – in der Hochzeit der Dekolonisation – eine günstigere Lösung.⁴⁴⁵

Sieht man von der theoretischen Frage nach der besseren Eignung des IGH zur Lösung der Südtirolfrage ab, ist nach der Entscheidung Österreichs gegen den IGH nur entscheidend, ob (auch) die VN-Generalversammlung in dieser Frage zuständig ist. Dies soll im Folgenden mit Blick auf die einschlägigen Art. 10 und 14 SVN nachvollzogen werden.

a) Zuständigkeit

aa) Art. 10 und 14 SVN

Art. 10 SVN ermächtigt die VN-Generalversammlung, in der nach Art. 9 Abs. 1 i.V.m. Art. 18 Abs. 1 SVN jeder Mitgliedstaat mit einer Stimme vertreten ist, zur Erörterung aller Fragen, die in den Rahmen der SVN fallen oder die Befugnisse eines dort vorgesehenen Organs betreffen sowie zur Formulierung von Empfehlungen u. a. an die Mitgliedstaaten. Aufgrund der Vielfalt der Ziele und Grundsätze der SVN folgt daraus eine umfassende Diskussions- (und Ermittlungs-) sowie Empfehlungsbefugnis der Generalversammlung in nahezu allen politischen Fragen von internationaler Bedeutung.⁴⁴⁶ Eine allgemeine Schranke besteht dagegen nur bei innerstaatlichen Angelegenheiten nach Art. 2 Abs. 7 SVN.⁴⁴⁷

Sieht die Generalversammlung aber die Gefahr einer Beeinträchtigung der „allgemeine[n] Wohlfahrt oder [der] freundschaftlichen Beziehungen zwischen den Nationen“, ist nach Art. 14 SVN sogar ein Hinweggehen über diesen Grundsatz der Nichteinmischung denkbar – in diesen Fällen kann sie bei „jeder Situation“ und „ohne Rücksicht darauf, wie sie entstanden ist“, „Maßnahmen für die friedliche Ordnung“ empfehlen. Insb. können auch Verstöße gegen die Gleichberechtigung, das Selbstbestimmungsrecht der Völker, die Menschenrechte und die Grundfreiheiten zu einer Einmischung führen, da Art. 14 SVN „Situationen, die sich aus einer Verletzung der Bestimmungen der [SVN] ergeben, in denen die Ziele und Grundsätze der [VN] angeführt sind“, ausdrücklich als friedensbeeinträchtigend miteinschließt.

⁴⁴³ *Stadlmayer*, Südtirolpolitik 508 f.; weitere Nachweise zu dieser Haltung bei *Zeller*, Verankerung 22 (Fn. 56).

⁴⁴⁴ *Alcock*, Geschichte 26; *von Egen*, Südtirol-Frage 38 f.; *Zeyer*, Status 36.

⁴⁴⁵ Siehe dazu ausführlich *Rossi M.*, La questione altoatesina all’ONU. Tra diritto all’autodeterminazione dei popoli e Guerra fredda, in: Bernardini/Pallaver (Hg.), Dialogo vince violenza. La questione del Trentino-Alto Adige/Südtirol nel contesto internazionale (2015) 181. Österreich zielte aber wohl nicht darauf ab, selbst in den Sog des Selbstbestimmungsrechts zu gelangen. Vgl. *Wolf*, Südtirol 182 ff.; *Stadlmayer*, Südtirolpolitik 512.

⁴⁴⁶ *Klein/Schmahl*, Article 10, in: Simma et al. (Hg.), The Charter of the United Nations. A Commentary. Volume 1³ (2012) Rz. 2 ff.

⁴⁴⁷ *Schwarzenberger/Brown*, A Manual of International Law⁶ (1976) 233.

Insg. ist die – freilich auch hier auf Diskussion und Empfehlung beschränkte – Zuständigkeit der Generalversammlung in diesen Angelegenheiten des „friedlichen Wandels“ noch weiter als jene nach Art. 10 SVN.⁴⁴⁸ Sie umfasst wohl sogar Empfehlungen zu Vertragsrevisionen.⁴⁴⁹

Beiden Bestimmungen gemeinsam ist durch entsprechende Verweise auf Art. 12 SVN, dass die (Empfehlungs-)Befugnis der Generalversammlung in Streitfällen ruht, solange der VN-Sicherheitsrat seine satzungsgemäßen Funktionen ausübt. Im Verhältnis zum IGH besteht jedoch keine derartige Schranke: Die Generalversammlung kann auch in rechtlichen Fragen und sogar während der Anhängigkeit eines Verfahrens vor dem IGH tätig werden.⁴⁵⁰

Empfehlungen nach Art. 10 oder Art. 14 SVN sind zwar nicht rechtsverbindlich, sie verfügen aber über große politische Autorität.⁴⁵¹ Meist ergehen sie in Form von Resolutionen, dem allgemeinsten Mittel der Willensäußerung der VN-Generalversammlung,⁴⁵² ohne die ihnen zugrundeliegende Rechtsgrundlage zu benennen.⁴⁵³

bb) Bewertung

Im Vorfeld vertrat Italien die Auffassung, Südtirol sei seit der (vermeintlichen) Erfüllung des Pariser Vertrags mit der Erlassung des Ersten Autonomiestatuts eine innerstaatliche Angelegenheit i.S.v. Art. 2 Abs. 7 SVN.⁴⁵⁴ Diese Rechtsmeinung ist aber aufgrund der (Dauer-)Verpflichtung zum Minderheitenschutz, die Italien im Pariser Vertrag gegenüber Österreich eingegangen ist, völlig unhaltbar. Mit dem Vertragsschluss ging nämlich notwendigerweise auch eine dauernde Kontrollbefugnis Österreichs hinsichtlich seiner Erfüllung einher.⁴⁵⁵

⁴⁴⁸ Vgl. *Schwarzenberger/Brown*, Manual 228, 233 und 258; *Zöckler/Riznik*, Article 14, in: Simma et al. (Hg.), *The Charter of the United Nations. A Commentary. Volume I*³ (2012) Rz. 5 f., 11 und 18.

⁴⁴⁹ *Binder*, Die Grenzen der Vertragstreue im Völkerrecht am Beispiel der nachträglichen Änderung der Umstände (2013) 3; *Zöckler/Riznik*, Article 14 Rz. 5 und 16.

⁴⁵⁰ *Klein/Schmahl*, Article 10 Rz. 16, 20 und 23 ff.; *Zeyer*, Status 39; *Zeller*, Verankerung 90.

⁴⁵¹ Siehe dazu *Zöckler/Riznik*, Article 14 Rz. 13; ausführlich *Klein/Schmahl*, Article 10 Rz. 47 ff. und 65: „*Even if a State has no legal consequences to fear from disregarding GA decisions supported by a large majority [...], it exposes itself to international disapproval via the GA. In the long run, no State can do this without being pushed into the position of an outsider.*“

⁴⁵² *Klein/Schmahl*, Article 10 Rz. 43 f.

⁴⁵³ *Zöckler/Riznik*, Article 14 Rz. 20 und 23 (Beispiele von Resolutionen, bei denen trotz Nichtnennung der Rechtsgrundlage die „*language of Art. 14*“ gebraucht wurde, darunter auch Südtirol 1960; dazu sogleich).

⁴⁵⁴ Siehe dazu oben 2. Teil, A.III.2.a) und 2. Teil, A.III.2.d).

⁴⁵⁵ Vgl. *Degenhard*, Streit 41 ff. (insb. 50 ff.); *Veiter*, Südtiroler Autonomie 736 ff.; *Zeyer*, Status 38.

In der Debatte um die Festlegung der Tagesordnung am 22.⁴⁵⁶ und 23. September 1960⁴⁵⁷ gestand dies zwar auch Italien ein – aber nur, da es im Gegenzug zwei Änderungen am Titel des Tagesordnungspunkts erreichte: einerseits die Streichung des Begriffs „österreichische Minderheit“, der die Frage stärker in den Dunstkreis des Selbstbestimmungsrechts gerückt hätte;⁴⁵⁸ andererseits die Einfügung einer Bezugnahme auf den Pariser Vertrag und auf seine Durchführung, wodurch der rechtliche Charakter der Frage viel stärker betont wurde.⁴⁵⁹ Der Tagesordnungspunkt lautete: „*The status of the German-speaking element in the province of Bolzano (Bozen); implementation of the Paris agreement of 5 September 1946*“.⁴⁶⁰

Da es sich bei der Südtirolfrage also nicht um eine innerstaatliche Angelegenheit Italiens handelt, kann die VN-Generalversammlung diese sowohl nach Art. 10 als auch nach Art. 14 SVN erörtern und Empfehlungen äußern – und zwar auch dann, wenn es sich um rechtliche Streitigkeiten handelt.⁴⁶¹ Besonders klar ist die Zuständigkeit nach Art. 14 SVN: Angesichts der damaligen Lage in Südtirol handelte es sich eindeutig um eine Situation, die mindestens dazu geeignet war, „die freundschaftlichen Beziehungen zwischen den Nationen zu beeinträchtigen“ – und zwar unabhängig vom Streit über den Pariser Vertrag, der aber natürlich das klarste Argument für eine Beeinträchtigung der Beziehungen zwischen Österreich und Italien war.⁴⁶² Ohnehin hat auch Italien mit der Zustimmung zur Behandlung der Frage als Tagesordnungspunkt der Generalversammlung implizit deren Zuständigkeit anerkannt.⁴⁶³

b) Erste Resolution der VN-Generalversammlung

Zwar erreichte Italien mit der Änderung des Titels des Tagesordnungspunkts eine stärkere Betonung des rechtlichen Charakters der Frage;⁴⁶⁴ diese wurde aber im Gegenzug einmütig dem politischen – und nicht dem rechtlichen – Unterausschuss

⁴⁵⁶ VN-GV, 15. Sitzungsperiode, 127. Sitzung des Allgemeinen Ausschusses, A/BUR/SR.127, Abs.-Nr. 13 ff., <http://undocs.org/A/BUR/SR.127> (30.9.2020).

⁴⁵⁷ VN-GV, 15. Sitzungsperiode, 128. Sitzung des Allgemeinen Ausschusses, A/BUR/SR.128, Abs.-Nr. 1 ff., <http://undocs.org/A/BUR/SR.128> (30.9.2020).

⁴⁵⁸ So *Rossi M.*, Questione 188.

⁴⁵⁹ Vgl. dazu *Rossi M.*, Questione 188 f.; *Toscano*, Storia 506 und 512; *Stadlmayer*, Südtirolpolitik 511; *Zeller*, Verankerung 21. Siehe zur Ausschuss-Debatte mit den entsprechenden Nachweisen *Strasser*, Österreich 316; *Degenhard*, Streit 99 und 105 ff.; *von Egen*, Südtirolfrage 48 ff.

⁴⁶⁰ VN-GV, A/BUR/SR.128, Abs.-Nr. 9.

⁴⁶¹ Siehe dazu oben 2. Teil, A.III.3.a)aa). Hinsichtlich der Zuständigkeit nach Art. 10 SVN vgl. *Degenhard*, Streit 59 ff.

⁴⁶² In diesem Sinne *Degenhard*, Streit 56 ff.; *Fenet*, Question 239; *Miehsler*, Südtirol 253 f.; *Veiter*, Südtiroler Autonomie 737 f.; *Zeyer*, Status 38 f.

⁴⁶³ So auch *Toscano*, Storia 505 ff.; *Fenet*, Question 240; *Degenhard*, Streit 63 f.

⁴⁶⁴ Siehe dazu oben 2. Teil, A.III.3.a)bb).

der VN-Generalversammlung zugewiesen.⁴⁶⁵ In diesem wurde die Südtirolfrage in zehn Sitzungen vom 18. bis zum 27. Oktober 1960 diskutiert,⁴⁶⁶ bevor man sich auf einen (vom ursprünglichen österreichischen Entwurf völlig abweichenden)⁴⁶⁷ Text einigte, den nach dem politischen Sonderausschuss⁴⁶⁸ auch das Plenum⁴⁶⁹ als Res. Nr. 1497 (XV) vom 31. Oktober 1960⁴⁷⁰ einstimmig annahm.

aa) Präambel

Die Res. Nr. 1497 (XV) stützt sich laut ihrer Präambel auf die Erwägungen, dass der Status der deutschsprachigen Südtiroler im Pariser Vertrag geregelt sei, der ein System schaffe, das dafür ausgelegt sei, diesen „*complete equality of rights with the Italian-speaking inhabitants, within the framework of special provisions to safeguard the ethnical character and the cultural and economic development*“ zu sichern. Die Resolution zitiert hier wörtlich aus Pkt. 1 Abs. 1 PV. Diesen Erwägungen folgend stellt die Präambel fest, dass „zwischen Österreich und Italien eine Auseinandersetzung über die Durchführung dieses Vertrages entstanden ist“ – die Resolution soll eine Beeinträchtigung der „freundschaftlichen Beziehungen zwischen den beiden Ländern“ verhindern, was klar für Art. 14 SVN als Rechtsgrundlage spricht.⁴⁷¹

bb) Normativer Inhalt

Die Resolution fordert Österreich und Italien „nachdrücklich auf, wieder Verhandlungen aufzunehmen, um eine Lösung aller Differenzen hinsichtlich der Durchführung des Pariser Vertrages [...] zu finden“ (Pkt. 1). Für den Fall unbefriedigender Ergebnisse empfiehlt sie ihnen, „eine Lösung ihrer Differenzen durch jedes in der [SVN] vorgesehene Mittel, einschließlich der Anrufung des [IGH], oder irgendein anderes friedliches Mittel ihrer eigenen Wahl zu versuchen“ (Pkt. 2). Sie

⁴⁶⁵ Stadlmayer, Südtirolpolitik 512; Degenhard, Streit 66; von Egen, Südtirol-Frage 47.

⁴⁶⁶ VN-GV, 15. Sitzungsperiode, 176.–185. Sitzung des politischen Sonderausschusses, A/SPC/SR.176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184 bzw. 185, jeweils Abs.-Nr. 1 ff., online abrufbar über das Elektronische Dokumentenarchiv der VN unter <http://documents.un.org/prod/ods.nsf/home.xsp> (30.9.2020). Siehe dazu z.B. Strasser, Österreich 324 ff.; Rossi M., Question 191 ff.

⁴⁶⁷ VN-GV, 15. Sitzungsperiode, Resolutionsentwurf A/SPC/L.45/Corr.1, abgedruckt etwa in Strasser, Österreich 367; Degenhard, Streit 67 f.; von Egen, Südtirol-Frage 135 f. Dazu Strasser, Österreich 334 ff.

⁴⁶⁸ VN-GV, 15. Sitzungsperiode, Resolutionsentwurf A/SPC/L.50, per Akklamation angenommen in der 185. Sitzung des politischen Sonderausschusses, A/SPC/SR.185, Abs.-Nr. 31, <http://undocs.org/A/SPC/SR.185> (30.9.2020).

⁴⁶⁹ VN-GV, 15. Sitzungsperiode, 909. Plenarsitzung, A/PV.909, Abs.-Nr. 45, <http://undocs.org/A/PV.909> (30.9.2020).

⁴⁷⁰ A/RES/1497(XV), [http://undocs.org/A/RES/1497\(XV\)](http://undocs.org/A/RES/1497(XV)) (30.9.2020).

⁴⁷¹ Zöckler/Riznik, Article 14 Rz. 23. Siehe dazu auch oben 2. Teil, A.III.3.a)aa).

empfiehlt ihnen ferner, „sich aller Haltungen [zu] enthalten, die ihre freundschaftlichen Beziehungen beeinträchtigen könnten“ (Pkt. 3).⁴⁷²

cc) Bewertung

Somit ist festzustellen, dass die Res. Nr. 1497 (XV) der VN-Generalversammlung zwar den rechtlichen Charakter des Problems in den Vordergrund stellt, indem sie es als eine Frage der Auslegung und Durchführung des Pariser Vertrags betrachtet.⁴⁷³ Trotzdem spricht sie sich nicht für den IGH aus, sondern erlaubt jedes Mittel der friedlichen Streitbeilegung, insb. jedes in der SVN vorgesehene Mittel „einschließlich der Anrufung“ des IGH (Pkt. 2).⁴⁷⁴

In der Präambel stellt die Resolution ausdrücklich – und mit Zustimmung Italiens – fest, dass der gesamte (!) Pariser Vertrag der Grundnorm des Pkt. 1 Abs. 1 PV unterliegt. Die bereits zuvor vertretene Ansicht, wonach die Sicherung des Volkscharakters sowie der kulturellen und wirtschaftlichen Entwicklung der deutschsprachigen Minderheit der Zweck – und damit die Auslegungsmaxime – des gesamten Vertrags ist,⁴⁷⁵ wird damit zusätzlich bestärkt.⁴⁷⁶

Bedeutend ist auch, dass Pkt. 1 Res. Nr. 1497 (XV) ausdrücklich von einer österreichischen *Verhandlungs*legitimation spricht – und so die italienische Rechtsmeinung widerlegt, man könne nur *Gespräche* führen.⁴⁷⁷ Auch *Kreisky* betonte in seiner Erklärung zur Abstimmung am 31. Oktober 1960 diesen Unterschied.⁴⁷⁸ Es mag sein, dass Pkt. 1 Res. Nr. 1497 (XV) von einer *Wiederaufnahme* („to resume“) spricht und damit von einer gewissen Gleichartigkeit zwischen früheren und künftigen Kontakten ausgeht.⁴⁷⁹ Aufgrund des unmissverständlichen Worts „negotiations“ und der auch durch die Res. Nr. 1497 (XV) als unhaltbar erwiesenen These, es handle sich bei der Südtirolfrage seit Erlassung des Statuts um

⁴⁷² Deutsche Übersetzung größtenteils nach *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hg.), Österreichische außenpolitische Dokumentation. Sonderdruck Südtirol-Dokumentation (1992) 10.

⁴⁷³ Vgl. *Conetti*, *Controversia* 25; *Rossi M.*, *Questione* 194.

⁴⁷⁴ Vgl. *Zeller*, *Verankerung* 22; *Fenet*, *Question* 249.

⁴⁷⁵ Siehe dazu oben 2. Teil, A.I.2.a)aa)(2). Weitere Nachweise auch bei *Zeller*, *Eingriffsmöglichkeiten* 54 (Fn. 177).

⁴⁷⁶ *Stadlmayer*, *Südtirolpolitik* 515 (Fn. 138); *Zeller*, *Verankerung* 22; *ders.*, *Eingriffsmöglichkeiten* 53 f. und 229 f.; *Fenet*, *Question* 249.

⁴⁷⁷ Siehe dazu oben 2. Teil, A.III.2.c). Vgl. auch *Strasser*, *Österreich* 341 f.; *Fenet*, *Question* 249; *Matscher*, *Der Weg zur Streitbeilegungserklärung zwischen Österreich und Italien von 1992*, *EJM* 2017, 322 (324).

⁴⁷⁸ VN-GV, A/PV.909, Abs.-Nr. 4 (Abs.-Nr. 10).

⁴⁷⁹ So sagte der italienische Delegationschef *Martino* (VN-GV, A/PV.909, Abs.-Nr. 17 (Abs.-Nr. 20)): „[...] *the distinction between conversations and negotiations [...] is not an important one. The fact that the draft resolution invites us to resume negotiations means that the Committee has not considered the previous conversations as something different. Otherwise, how could one resume something that had not happened?*“

eine innerstaatliche Angelegenheit Italiens,⁴⁸⁰ bedeutet dies aber noch eher, dass die Generalversammlung auch die bisherigen Gespräche als Verhandlungen einstuft.

Konkrete Verhandlungsziele – und insb. das österreichische Ziel der Schaffung einer Region Südtirol – gibt die Generalversammlung nicht vor,⁴⁸¹ sie schließt aber auch keine Bereiche aus.⁴⁸² So merkt auch *Kreisky* an, dass die Verhandlungslegitimation Österreichs mangels Einschränkung auch (die Ausgestaltung der Autonomie gem.) Pkt. 2 PV umfasse. Tatsächlich enthält Pkt. 2 PV wohl ohnehin ein Mitwirkungsrecht Österreichs; durch den Bezug auf den gesamten Pariser Vertrag in der Res. Nr. 1497 (XV) wird dies aber noch deutlicher.⁴⁸³

Insg. bestätigt die Resolution der VN-Generalversammlung somit – auf internationaler Ebene und mit Zustimmung Italiens – sowohl die Existenz einer Südtirolfrage als ein bilateraler Streit über die Durchführung des Pariser Vertrags als auch das Bestehen einer – mit der Verhandlungslegitimation zwingend einhergehenden – Schutzfunktion Österreichs für die deutschsprachige Minderheit Südtirols auch über das Erste Autonomiestatut hinaus.⁴⁸⁴

c) Bilaterale Verhandlungen und Feuermacht

Der Empfehlung der Resolution der VN-Generalversammlung folgend nahmen Österreich und Italien (wieder) Verhandlungen auf, um die Südtirolfrage zu befrieden. Zwischen 27. Jänner und 24. Juni 1961 fanden mehrere Treffen in Mailand, Klagenfurt und Zürich statt, ohne dabei eine Annäherung zu erreichen: Österreich beharrte auf der Forderung nach einer Regionalautonomie für Südtirol, die Italien mit dem lapidaren Hinweis auf die Erfüllung des Pariser Vertrags und auf die Vertragskonformität des Ersten Autonomiestatuts zurückwies – und selbst nur begrenzte Zugeständnisse innerhalb dieses Rahmens und ohne Anerkennung einer Rechtspflicht⁴⁸⁵ anbot. Diese nur *ex gratia* angebotenen Zugeständnisse, die noch dazu zumeist nur aus Delegationen von Verwaltungsbefugnissen i.S.v. Art. 13 und 14 ASt. 1948⁴⁸⁶ bestanden (*De-facto*-Autonomie), lehnte wiederum Österreich als unzureichend ab.⁴⁸⁷

⁴⁸⁰ Siehe dazu oben 2. Teil, A.III.3.a)bb). So auch *Fenet*, Question 249.

⁴⁸¹ *Alcock*, History 348; *Strasser*, Österreich 342 f.; *Zeller*, Verankerung 22.

⁴⁸² *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 54.

⁴⁸³ VN-GV, A/PV.909, Abs.-Nr. 9. Vgl. *Zeller*, Verankerung 22. Zum Mitwirkungsrecht Österreichs aus Pkt. 2 PV siehe bereits oben 2. Teil, A.I.2.b)dd)(3).

⁴⁸⁴ Vgl. *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 53; *Hummer*, 40 Jahre 64; *Fenet*, Question 249; *Strasser*, Österreich 363; *von Egen*, Südtirol-Frage 68 und 73; *Hilpold/Perathoner*, Schutzfunktion 82.

⁴⁸⁵ *Toscana*, Storia 559 („a titolo di liberalità“).

⁴⁸⁶ Zur Delegation siehe oben 2. Teil, A.II.2.c)dd).

⁴⁸⁷ Vgl. dazu *Gschnitzer*, Die sogenannte de-facto-Autonomie für Südtirol, ÖZA 1960/1961, 287 (289 ff.); *Ritschel*, Diplomatie 365 ff. (mit gemeinsamer Presseaussendung vom

In der Zwischenzeit spitzte sich die Lage in Südtirol weiter zu: In der sog. Feuernacht vom 11. auf den 12. Juni 1961 wurden Dutzende Hochspannungsmasten gesprengt, wodurch das Südtirolproblem erstmals in das Licht der Weltöffentlichkeit gerückt wurde. Es war dies der symbolische Höhepunkt der sog. Bombenjahre – einer Reihe von (Bomben-)Anschlägen v. a. im Zeitraum von 1956 bis Ende 1967, die auch einige Menschenleben forderten.⁴⁸⁸

Das Gesprächsklima war nun an einem neuen Tiefpunkt angelangt und es verwundert nicht, dass die Verhandlungen am 24. Juni 1961 endgültig scheiterten. Österreich schlug daher – als friedliches Streitbeilegungsmittel i.S.v. Pkt. 2 Res. Nr. 1497 (XV) – die Entsendung einer internationalen Untersuchungskommission nach Südtirol vor; Italien sah erneut in der IGH-Vorlage das geeignetere Mittel, ersuchte Österreich um Bekanntgabe der Vorschläge über die zu ergreifenden Schritte und sagte eine unverzügliche Beantwortung zu.⁴⁸⁹ Dem kam Österreich mit Note vom 4. Juli 1961⁴⁹⁰ nach, indem es den Vorschlag der Einrichtung einer Untersuchungskommission vor Ort wiederholte und näher ausführte.

Nachdem Italien die Note zunächst unbeantwortet ließ,⁴⁹¹ beantragte Österreich am 18. Juli 1961 erneut die Befassung der VN-Generalversammlung mit der Südtirolfrage unter dem Tagesordnungspunkt „*The status of the German speaking element in the Province of Bolzano (Bozen). Implementation of resolution 1497 (XV) of the General Assembly of the United Nations of 31 October 1960.*“⁴⁹² In einem am 25. Juli 1961 nachgereichten Memorandum⁴⁹³ begründete Österreich seinen Antrag mit der – aus der Nichtbeantwortung der Note vom 4. Juli 1961 resultierenden – Unmöglichkeit, sich anderer friedlicher Mittel der Streitbeilegung zu bedienen, weshalb man die Unterstützung der Generalversammlung „*in selecting peaceful means for the solution of the dispute*“ erbete.⁴⁹⁴

Italien beantwortete die österreichische Note erst am 18. September 1961. Dabei wies es den Vorschlag der Einsetzung einer Untersuchungskommission erneut ab, betonte den Vorzug einer Befassung des IGH, kritisierte den voreiligen Verhand-

28. 1. 1961: 366 f.); *Fenet*, Question 250 ff.; *Strasser*, Österreich 347 ff.; *Degenhard*, Streit 139 ff.; *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 55; *Rossi M.*, Questione 195 f.; *Toscano*, Storia 558 ff.

⁴⁸⁸ *Ritschel*, Diplomatie 376 und 384 ff.; *Wolf*, Südtirol 241 ff. Siehe dazu ausführlich auch *Steininger*, Südtirol zwischen Diplomatie und Terror 1947–1969. Band 2: 1960–1962 bzw. Band 3: 1962–1969 (jeweils 1999).

⁴⁸⁹ Vgl. z. B. *Ritschel*, Diplomatie 376 ff. (gemeinsame Presseaussendung vom 25. 6. 1961: 379); *von Egen*, Südtirol-Frage 61; *Toscano*, Storia 567 ff.

⁴⁹⁰ Abgedruckt etwa in *Bundesregierung* (Hg.), Memorandum der österreichischen Bundesregierung zur Südtirolfrage vom 10. Oktober 1961 (1961) Beilage 6.

⁴⁹¹ *Strasser*, Österreich 348 f.; *Toscano*, Storia 575 und 577.

⁴⁹² VN-GV, 16. Sitzungsperiode, Schreiben des Ständigen Vertreters *Matsch* vom 18. 7. 1961, A/4802, <http://undocs.org/A/4802> (30. 9. 2020).

⁴⁹³ VN-GV, 16. Sitzungsperiode, Schreiben des Ständigen Vertreters *Matsch* vom 25. 7. 1961, A/4802/Add.1, <http://undocs.org/A/4802/Add.1> (30. 9. 2020).

⁴⁹⁴ VN-GV, A/4802/Add.1, 2 f.

lungsabbruch Österreichs und wies auf die am 1. September 1961 errichtete innerstaatliche „Studienkommission für die Probleme Südtirols“ („*Commissione di studio dei problemi dell'Alto Adige*“, im Folgenden: Neunzehner-Kommission)⁴⁹⁵ hin.⁴⁹⁶ Mit dieser Kommission sollte der Streit wohl von der bilateralen und internationalen auf die innerstaatliche Ebene zurückverlagert werden.⁴⁹⁷

Österreich schlug daraufhin noch in mehreren Noten die Einsetzung einer Schlichtungs- und Schiedskommission vor, die VN-Generalversammlung wurde aber trotzdem befasst.⁴⁹⁸

d) Zweite Resolution der VN-Generalversammlung

Die neuerliche Befassung der VN-Generalversammlung im Herbst 1961 brachte keine neuen Erkenntnisse oder Fortschritte. Im politischen Unterausschuss wurden vom 15. bis zum 23. November 1961⁴⁹⁹ größtenteils bereits bekannte Standpunkte vertreten, wobei die meisten Delegationen die Fortführung der Verhandlungen nach Pkt. 1 Res. Nr. 1497 (XV) empfahlen und – ebenso wie Österreich – die Einsetzung der Neunzehner-Kommission begrüßten: Diese nahm dem österreichischen Antrag den Wind aus den Segeln. Zur Sprache kam auch die zunehmende Gewalt durch Sprengstoffanschläge in Südtirol.⁵⁰⁰

Vor diesem Hintergrund beschränkt sich auch die vom Unterausschuss⁵⁰¹ und schließlich vom Plenum⁵⁰² jeweils einstimmig angenommene Res. Nr. 1661 (XVI) vom 28. November 1961⁵⁰³ auf die Aufforderung an die zwei Parteien, weitere

⁴⁹⁵ Siehe dazu unten 2. Teil, A.IV.1.

⁴⁹⁶ Vgl. dazu *Toscano*, Storia 583 ff.; *Ritschel*, Diplomatie 389 f.

⁴⁹⁷ Vgl. *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 55 f.; *ders.*, Verankerung 23: „Diese Strategie der Verhinderung einer ‚Bilateralisierung‘ bzw. einer internationalen Verankerung der neuen Maßnahmen zugunsten der Südtiroler Bevölkerung sollte auch in Zukunft für die Marschrichtung der italienischen Außenpolitik bestimmend sein.“

⁴⁹⁸ *Ritschel*, Diplomatie 389.

⁴⁹⁹ VN-GV, 16. Sitzungsperiode, 289., 290. sowie 293.–296. Sitzung des politischen Sonderausschusses, A/SPC/SR.289, 290, 293, 294, 295 bzw. 296, online abrufbar über das Elektronische Dokumentenarchiv der VN unter <http://documents.un.org/prod/ods.nsf/home.xsp> (30. 9. 2020).

⁵⁰⁰ Zu den Ausführungen in diesem Abs. vgl. mit den entsprechenden Nachweisen *Strasser*, Österreich 351 ff.; *Degenhard*, Streit 143 ff.; *von Egen*, Südtirol-Frage 63 ff.; *Fenet*, Question 258 ff.; *Rossi M.*, Questione 195 ff.; *Toscano*, Storia 595 ff.

⁵⁰¹ VN-GV, 16. Sitzungsperiode, Resolutionsentwurf A/SPC/L.77/Rev.1/Add.1, angenommen in der 296. Sitzung des politischen Sonderausschusses, A/SPC/SR.296, Abs.-Nr. 27, <http://undocs.org/A/SPC/SR.296> (30. 9. 2020).

⁵⁰² VN-GV, 16. Sitzungsperiode, 1067. Plenarsitzung, A/PV.1067, Abs.-Nr. 23, <http://undocs.org/A/PV.1067> (30. 9. 2020).

⁵⁰³ A/RES/1661(XVI), [http://undocs.org/A/RES/1661\(XVI\)](http://undocs.org/A/RES/1661(XVI)) (30. 9. 2020). In deutscher Übersetzung etwa in *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hg.), Sonderdruck 11.

Anstrengungen zu unternehmen, um eine Lösung gem. Pkt. 1, 2 und 3 Res. Nr. 1497 (XV) zu finden. Dadurch stellt sie immerhin klar, dass die Südtirolfrage auch nach der Einrichtung der innerstaatlichen Neunzehner-Kommission bilateral mit Österreich verhandelt werden muss, und nicht – wie wohl von Italien erhofft⁵⁰⁴ – in die innerstaatliche Zuständigkeit Italiens übergeht.

Die Präambel enthält aufgrund eines entsprechenden Kompromisses nur den Hinweis auf die Res. Nr. 1497 (XV) und die Feststellungen, dass die Verhandlungen zwar angelaufen, der Streit aber noch nicht gelöst worden sei.⁵⁰⁵

Nachdem Österreich und Italien somit von der VN-Generalversammlung zur Fortführung der Verhandlungen aufgefordert wurden, erstatteten sie dieser in den Folgejahren wiederholt über deren Verlauf Bericht; eine erneute Behandlung der Südtirolfrage in einem eigenen Tagesordnungspunkt erfolgte jedoch nicht mehr.⁵⁰⁶

IV. Streit um Vertragserfüllung: Verhandlungsphase

In Erfüllung der Empfehlungen der VN-Generalversammlung von 1960 und 1961 war die Südtirolfrage von nun an von Verhandlungen geprägt. Eine Kompromisslösung wurde zuerst in der innerstaatlichen Neunzehner-Kommission erarbeitet und dann auch zwischen Wien und Rom verhandelt. Die Phase der Lösungssuche und die knappe Zustimmung der SVP-Landesversammlung zum gewählten Lösungsansatz werden nachfolgend dargestellt.

1. Neunzehner-Kommission

Nachdem sich Italiens Innenminister *Mario Scelba* am 22. Juni 1961 vorsichtig für einen Dialog mit den Minderheitenvertretern ausgesprochen hatte,⁵⁰⁷ beantragte der Südtiroler Kammerabgeordnete *Roland Riz* am 13. Juli 1961 die Einrichtung eines parlamentarischen Ausschusses zur Untersuchung der Südtirolfrage.⁵⁰⁸ Diesem Antrag folgend wurde am 1. September 1961 – mit Dekret des Ministerpräsidenten

⁵⁰⁴ Vgl. nur die rückblickende Aussage des damaligen Innenministers und offiziellen Initiators der Kommission *Scelba* am 4. 8. 1964: StProt. Abgeordnetenversammlung, 176. Sitzung 4. GP, 8806 (8808 f.), http://www.camera.it/_dati/leg04/lavori/stenografici/sed0176/sed0176.pdf (30. 9. 2020).

⁵⁰⁵ Vgl. für die diesbezügliche Diskussion *Strasser*, Österreich 359 ff.

⁵⁰⁶ Siehe dazu *Strasser*, Österreich 363 ff.; *Rossi M.*, Questione 198.

⁵⁰⁷ StProt. Abgeordnetenversammlung, 459. Sitzung 3. GP, 22219 (22228), http://www.camera.it/_dati/leg03/lavori/stenografici/sed0459/sed0459.pdf (30. 9. 2020). Dazu *Toscano*, Storia 585 ff.; kritisch in Bezug auf *Scelbas* Intentionen *Riz*, Die letzten Etappen auf dem Weg zur Streitbeilegung, in: *Clementi/Woelk* (Hg.), 1992: Ende eines Streits. Zehn Jahre Streitbeilegung im Südtirolkonflikt zwischen Italien und Österreich (2003) 83 (83 f.).

⁵⁰⁸ StProt. Abgeordnetenversammlung, 477. Sitzung 3. GP, 23028 (23029), http://www.camera.it/_dati/leg03/lavori/stenografici/sed0477/sed0477.pdf (30. 9. 2020).

im Einvernehmen mit dem Innenminister – eine Kommission zur Prüfung der Probleme Südtirols eingesetzt, die am 13. September 1961 ihre Arbeit aufnahm.⁵⁰⁹ Die Kommission bestand aus 19 Mitgliedern, davon elf Italiener⁵¹⁰ sowie sieben deutsch-⁵¹¹ und ein ladinischsprachiger⁵¹² Südtiroler. Für ihre Tätigkeit waren drei Monate veranschlagt; tatsächlich lag erst am 10. April 1964 – nach über 200 Sitzungen und mehreren Verzögerungen – ihr umfassender Bericht vor.⁵¹³

a) Ergebnisse

Im Bericht empfiehlt die Neunzehner-Kommission, die Entscheidungen meist mehrheitlich und nur selten einstimmig fassen konnte,⁵¹⁴ weitreichende Änderungen des Statuts. Zwar soll das Grundgerüst einer dreiköpfigen Autonomie im Rahmen einer gemeinsamen Region Trentino-Südtirol (statt Tiroler Etschland) erhalten bleiben, aber eine klare Verschiebung der Kompetenzen zugunsten der zwei Provinzen erfolgen.⁵¹⁵ Dem stimmte ab 1962 – und insb. in einer Erklärung vom 21. Mai 1964 – auch die *SVP* zu („im Bestreben eine Einigung zu erleichtern“), sofern „der Provinz Bozen alle autonomen Befugnisse in Gesetzgebung und Verwaltung übertragen würden, die für den ethnischen, kulturellen und wirtschaftlich-sozialen Fortbestand der Südtiroler unerlässlich sind“;⁵¹⁶ es komme nicht auf die Form der Autonomie an, sondern auf ihre Substanz (*Magnago*).⁵¹⁷

Augenscheinlich ist zudem, dass sich zumindest die ersten zwei der drei Themenblöcke des Kommissionsberichts eindeutig an der Struktur und an den Inhalten

⁵⁰⁹ von Egen, Südtirol-Frage 63; *Toscano*, Storia 585 (spricht hier wohl fälschlicherweise vom 12.9.1961) und 587 (Fn. 49: 13.9.1961; auch in der Folge spricht *Toscano* vom 13.9.1961).

⁵¹⁰ *Paolo Rossi* (Vorsitzender), *Roberto Lucifredi* (stellvertretender Vorsitzender), *Renato Ballardini*, *Leopoldo Baracco* (ab 7.10.1961; *Giacomo Piola*, ab 11.5.1963; *Antonio Monni*), *Alcide Berloffia*, *Luigi Dalvit*, *Guido de Unterrichter*, *Leo Detassis*, *Vincenzo Palumbo*, *Flaminio Piccoli*, *Giuseppe Tamarollo*. Schriftführer war *Domenico Fabiani*.

⁵¹¹ *Toni Ebner*, *Silvius Magnago*, *Karl Mitterdorfer*, *Roland Riz*, *Luis Sand*, *Karl Tinzl*, *Walter von Walther*.

⁵¹² *Francesco (Franz) Prugger*. Vgl. *Perathoner*, Der Schutz der ladinischen Minderheit in Südtirol, in: *Hilpold/Perathoner* (Hg.), Die Ladinen. Eine Minderheit in der Minderheit (2005) 31 (64).

⁵¹³ „*Relazione della Commissione di studio dei problemi dell'Alto Adige*“, abgedruckt in *RSPI* 1964, 275; in deutscher Übersetzung in *ÖZA* 1964, 108. Dazu *Stadlmayer*, Südtirolpolitik 527 ff.; *Ritschel*, Diplomatie 390.

⁵¹⁴ Bericht der Neunzehner-Kommission: *RSPI* 1964, 279; *ÖZA* 1964, 111.

⁵¹⁵ Bericht der Neunzehner-Kommission: *RSPI* 1964, 295; *ÖZA* 1964, 124.

⁵¹⁶ Zitiert nach: *Ritschel*, Diplomatie 434 (434).

⁵¹⁷ Rede vor der *SVP*-Landesversammlung vom 3.12.1962, zitiert nach: *Fenet*, Question 306. Für weitere ähnliche Aussagen siehe *Wolf*, Südtirol 213 f.

von Pkt. 1 und 2 PV orientieren – ein Zusammenhang kann daher nur schwerlich gelehnet werden.⁵¹⁸

aa) Maßnahmen zugunsten der sprachlichen Minderheiten

Als Maßnahmen zugunsten der sprachlichen Minderheiten empfahl die Kommission v. a. den ethnischen Proporz – auch im Staatsdienst –, eine Neufassung der Landeskompetenzen für Kultur (mit Ausdehnung auf das Fernsehen) und Volkswohnbau, eine drei- bis vierjährige Ansässigkeitsklausel für das aktive Wahlrecht auf Gemeinde-, Landes- und regionaler Ebene, eine Ausweitung der Landeskompetenzen für Bildung und Arbeitsvermittlung (samt Vorrang für die ansässige Bevölkerung) sowie Maßnahmen zugunsten der Ladinern.⁵¹⁹

bb) Neugestaltung der Autonomieordnung

Im Hinblick auf die Neugestaltung der Autonomieordnung wurde ein wesentlicher Ausbau der Landesautonomie durch den Übergang zahlreicher – meist regionaler – Kompetenzen an die zwei Länder vorgeschlagen. Dies sollte v. a. den wirtschaftlichen Bereich betreffen, der Südtirol im Ersten Autonomiestatut fast zur Gänze vorenthalten wurde. Hier sollten u. a. die folgenden Materien als ausschließliche Kompetenz an das Land übergehen: Straßenwesen, Wasserleitungen und öffentliche Arbeiten; Bergbau; Jagd und Fischerei; Verkehrs- und Transportwesen; Fremdenverkehr und Gastgewerbe; Nutzung öffentlicher Gewässer (mit Ausnahme der großen Wasserableitungen); Land- und Forstwirtschaft; Almwirtschaft und Schutzparks. Darüber hinaus sollte der Handel in die geteilte Kompetenz übergehen. Nicht mehrheitsfähig war dagegen u. a. der Übergang von Kompetenzen in den Bereichen Industrie, Handelskammer, Kreditwesen, Enteignungen sowie Hygiene und Gesundheitswesen (hier immerhin Verwaltungskompetenz). Zudem sollte nun auch das Land staatliche Rechtsakte vor dem VfGH anfechten und der LH, dem auch Polizeieinheiten unterstellt werden sollten, an Ministerratssitzungen von Landesinteresse teilnehmen können.

Die Finanzregelung sollte an die vorgeschlagene neue Kompetenzordnung angepasst und die teilweise indirekte Finanzierung des Landes durch die Region abgeschafft werden.

DFB zum Autonomiestatut sollten von einer paritätisch zwischen Staat und Region besetzten Kommission erlassen werden, aus der für Südtirol betreffende

⁵¹⁸ Ähnlich auch *Stadlmayer*, Südtirolpolitik 529 (Fn. 182).

⁵¹⁹ Vgl. zu den Ausführungen in diesem Abschnitt den ersten inhaltlichen Themenblock des Berichts der Neunzehner-Kommission: RSPI 1964, 279 ff.; ÖZA 1964, 112 ff.

Belange eine Unterkommission von Staats- und Landesvertretern hervorgehen sollte.⁵²⁰

cc) Schutz der Rechte der Sprachgruppen und Rechtsschutz

Ein dritter Themenblock empfahl Maßnahmen zum Schutz der Rechte der Sprachgruppen und für einen diesbezüglichen Rechtsschutz. So sollte im Landtag eine Abstimmung nach Sprachgruppen mit besonderem Klagerecht vor dem VfGH eingeführt werden, während das Verwaltungsgericht eine besondere ethnische Zusammensetzung aufweisen sollte.⁵²¹

dd) Erklärungen zur Abstimmung

Der Bericht schließt mit den Erklärungen zur Abstimmung („*dichiarazioni di voto*“) der Mitglieder der Kommission, von denen einige Vorbehalte äußerten: v. a. *Palumbo*, aber auch *Lucifredi*, *Monni* und *Tramarollo* betonten, der Pariser Vertrag sei bereits erfüllt, bei den Empfehlungen zum Autonomieausbau könne es sich daher nur um einseitige Zugeständnisse handeln; sie (und die Trentiner *De Unterrichter*, *Piccoli*, *Dalvit* und *Detassis*) betonten auch, im Falle einer Annahme der Vorschläge müsse es sich um eine endgültige Globallösung handeln. Zudem äußerten mehrere Vertreter Vorbehalte zu bestimmten Entscheidungen.

Die Vertreter der deutschsprachigen Minderheit erneuerten zunächst den bereits zu Beginn der Arbeiten 1961 geäußerten Vorbehalt, dass die Ergebnisse für sie nicht rechtsverbindlich sein könnten, da es sich um überlebenswichtige Fragen für die Minderheiten handle und die Zusammensetzung der Kommission nicht paritätisch sei. Daher behielten sie sich das Recht vor, die Erfüllung von nicht akzeptierten, aber als notwendig und verpflichtend erachteten Anliegen vor anderen Instanzen voranzutreiben. Die Ablehnung einer Globallösung ergebe sich auch aus der Dynamik allen Lebens, da künftige Entwicklungen neue Bedürfnisse, Aspekte und Probleme hervorbringen könnten. Der Bericht sei aber ein Fortschritt für eine echte Durchführung des Pariser Vertrags, dessen Zweck der Schutz des Volkscharakters sowie der kulturellen und wirtschaftlichen Entwicklung der zwei Minderheiten sei.⁵²²

⁵²⁰ Vgl. zu den Ausführungen in diesem Abschnitt den zweiten inhaltlichen Themenblock des Berichts der Neunzehner-Kommission: RSPI 1964, 295 ff.; ÖZA 1964, 124 ff.

⁵²¹ Vgl. zu den Ausführungen in diesem Abschnitt den dritten inhaltlichen Themenblock des Berichts der Neunzehner-Kommission: RSPI 1964, 309 ff.; ÖZA 1964, 135 ff.

⁵²² Ähnlich später – anlässlich der Zustimmung des italienischen Parlaments zum Paket am 3. 12. 1969 (siehe dazu unten 2. Teil, A.V.2.a)aa) – auch *Riz*, StProt. Abgeordnetenkammer, 223. Sitzung 5. GP, 13306 (13308), http://www.camera.it/_dati/leg05/lavori/stenografici/sed0223/sed0223.pdf (30. 9. 2020): „*Non voglio dire che in futuro non si presenteranno nuovi problemi. Esiste una continua evoluzione di istituti e di istituzioni politiche, dell'economia e della vita sociale, che nessuno può ignorare e che porta necessariamente alla ribalta nuove esigenze, necessità che oggi non si possono prevedere né conoscere. Nella vita umana e nelle relazioni umane nulla è definitivo, e questo evolversi, superando la staticità dei paragrafi,*

Keinen Vorbehalt äußerte der Vertreter der Südtiroler Ladinern, *Prugger*.⁵²³

b) Verhältnis zum bilateralen Streit

Anfangs sollten die Vorschläge der Neunzehner-Kommission nur die italienische Regierung bei ihren Entscheidungen zu Südtirol unterstützen.⁵²⁴ Mit der auf Wunsch Italiens erfolgten Aussetzung der bilateralen Verhandlungen bis zum Abschluss der Arbeiten wurden sie aber miteinander verknüpft.⁵²⁵ Eine Verbindung geht auch aus der Aussage von Außenminister *Segni* vor dem politischen Sonderausschuss der VN-Generalversammlung hervor, wonach die Vorschläge zur Annahme von Maßnahmen der italienischen Regierung führen und damit den bilateralen Streit über die Vertragsdurchführung gegenstandslos machen könnten.⁵²⁶

Trotzdem war Italien weiterhin bestrebt, die rein innerstaatliche Bedeutung der Neunzehner-Kommission zu betonen, da ein Verweis auf den bilateralen Streit über die Erfüllung des Pariser Vertrags das Eingeständnis seiner Nichterfüllung bedeutet⁵²⁷ und die (umfassenden) Vorschläge der Kommission in den Bereich der Vertragsdurchführung gerückt hätte.⁵²⁸

Doch selbst wenn man der Neunzehner-Kommission keine direkte internationale Relevanz beimisst, fallen ihre Ergebnisse letztlich doch auf Pkt. 2 PV zurück, da es sich eindeutig um Vorschläge für die konkrete Ausgestaltung der Territorialautonomie handelt, die von einer Regierungskommission unter Mitwirkung von Minderheitenvertretern erarbeitet wurden.⁵²⁹

genererà nuovi bisogni, aspetti e problemi, che dovranno venire affrontati e risolti in uno spirito di comprensione. Se siamo reciprocamente bene intenzionati, non avremo nulla da temere. Riusciremo a risolvere anche questi.“

⁵²³ Vgl. zu den Ausführungen in diesem Abschnitt die Erklärungen zur Abstimmung am Ende des Berichts der Neunzehner-Kommission: RSPI 1964, 312 ff.

⁵²⁴ So *Scelba* am 13.9.1961 bei der Einsetzung der Kommission: RSPI 1964, 275 f. („prezioso ausilio per le sue decisioni“, wobei einmütig vorgebrachte Vorschläge „non potranno non esercitare la loro influenza“).

⁵²⁵ Vgl. *Conetti*, Controversia 28; *Stadlmayer*, Südtirolpolitik 528 ff. (insb. 529); *Matscher*, EJM 2017, 324 f.; *Alcock*, Geschichte 30 f.; *Fenet*, Question 308; *Toscana*, Storia 615 ff. (insb. 617 und 626 f.).

⁵²⁶ VN-GV, 16. Sitzungsperiode, 290. Sitzung des politischen Sonderausschusses, A/SPC/SR.290, abgedruckt etwa in ÖZA 1961/1962, 100 (105). Dazu *Stadlmayer*, Südtirolpolitik 528; *Fenet*, Question 307 f.; *Toscana*, Storia 598 f. und 607 (Zitat): „Questo richiamo [alla creazione della Commissione dei 19] ebbe allora un peso non trascurabile nel facilitare l'accoglimento della nostra tesi circa la continuazione del negoziato bilaterale sul punto 1 della risoluzione [...], ma la contropartita consisté nel richiamare l'attenzione delle Nazioni Unite sui suoi lavori e, soprattutto, sulle sue conclusioni.“

⁵²⁷ *Toscana*, Storia 618 ff.

⁵²⁸ *Toscana*, Storia 635 f. und 659.

⁵²⁹ Für den konkreten Umfang der Territorialautonomie gem. Pkt. 2 PV und die Bedeutung der entsprechenden Verhandlungen zwischen Bozen und Rom siehe oben 2. Teil, A.I.2.b)cc).

2. Suche nach Kompromisslösung

a) Verhandlungsgrundlage: Ergebnisse der Neunzehner-Kommission

Vor diesem Hintergrund fanden nach der Vorstellung des Kommissionsberichts bilaterale Verhandlungen statt, die am 25. Mai 1964 in Genf zwischen den Außenministern *Kreisky* und *Giuseppe Saragat*⁵³⁰ eingeleitet wurden. Dabei bestand das Hauptproblem darin, trotz diametral entgegengesetzter Rechtsauffassungen zur Erfüllung des Pariser Vertrags zu einer für beide Parteien annehmbaren Lösung zu gelangen: Eine völkervertragliche Verankerung der zu erlassenden, auf den Kommissionsvorschlägen beruhenden Maßnahmen schloss Italien aus, da dies einem Eingeständnis der Nichterfüllung gleichgekommen wäre; gegen eine rein innerstaatliche Verankerung verwehrt sich Österreich, das eine völkerrechtliche Absicherung von Erlassung, Anwendung und Fortbestand der Maßnahmen verlangte.⁵³¹

Zwar einigte man sich erst 1969 auf ein Verfahren, das imstande war, diese zwei Positionen miteinander in Einklang zu bringen⁵³² – eine erste Vorentscheidung, in der sich der spätere Lösungsweg abzeichnete,⁵³³ fiel aber bereits hier: Es wurde vereinbart, die Vorschläge der Kommission zur Verhandlungsgrundlage zu machen.⁵³⁴ Nachdem Außenminister *Attilio Piccioni* die internationale Relevanz dieser Vorschläge trotz Zusagen vom 31. Juli 1962⁵³⁵ und vom 23. Oktober 1963⁵³⁶ noch vor dem Senat bestritten hatte,⁵³⁷ wurden sie unter Außenminister *Saragat* tatsächlich zur Verhandlungsgrundlage. Damit waren sie endgültig internationalisiert und in den Bereich der Durchführung des Pariser Vertrags gerückt.⁵³⁸

Am 6. August 1964 betonte dann auch *Moro* vor der italienischen Abgeordnetenkammer die Bedeutung der Kommissionsergebnisse für die bilateralen Ver-

⁵³⁰ In der ab Dezember 1963 amtierenden ersten Mitte-Links-Regierung der Italienischen Republik unter *Aldo Moro*. Beide wollten den Südtirolkonflikt unbedingt lösen. Vgl. etwa *Ritschel*, *Diplomatie* 426 f., 437 und 443 f.; *Fenet*, *Question* 311 f.

⁵³¹ *Conetti*, *Controversia* 28 f.; *Zeller*, *Verankerung* 24; *Stadlmayer*, *Südtirolpolitik* 534 f.

⁵³² Mit dem Paket und dem Operationskalender. Siehe dazu unten 2. Teil, A.V.

⁵³³ *Zeller*, *Eingriffsmöglichkeiten* 57; *ders.*, *Verankerung* 24.

⁵³⁴ *Zeller*, *Eingriffsmöglichkeiten* 57; *Alcock*, *Geschichte* 31; *Ritschel*, *Diplomatie* 437 (samt Nachzeichnung des Protokolls des Außenministertreffens vom 25. 5. 1964: 437 ff.).

⁵³⁵ Siehe dazu *Stadlmayer*, *Südtirolpolitik* 529; *Matscher*, *EJM* 2017, 325.

⁵³⁶ Siehe dazu *Ritschel*, *Diplomatie* 425 (m.w.N. in Fn. 54, 772); *Fenet*, *Question* 312.

⁵³⁷ StProt. Senat, 70. Sitzung 4. GP, 3644 (3653), <http://senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/425893.pdf> (30. 9. 2020).

⁵³⁸ In diesem Sinne *Zeller*, *Eingriffsmöglichkeiten* 57; *ders.*, *Verankerung* 24; *Stadlmayer*, *Südtirolpolitik* 528 ff.; *Zeyer*, *Status* 42; wohl auch *Conetti*, *Controversia* 28. A.A. *Toscano*, *Storia* 616, der den Ergebnissen aber zumindest einen großen Einfluss auf das Verhalten von Regierung und Minderheitenvertretern beimisst.

handlungen – und damit auch für die Beilegung des Streits über die Durchführung des Pariser Vertrags.⁵³⁹

b) Verhandlungen zwischen Wien, Bozen und Rom

aa) Kreisky-Saragat-Vorschlag. Ablehnung

Im weiteren Verlauf des Jahres 1964 zeichnete sich nach mehreren Treffen auf Minister- und Expertenebene erstmals eine Kompromisslösung ab.⁵⁴⁰ Unter der Bedingung, dass die Kompetenzen des Landes ausgebaut werden, war Österreich erstmals bereit, auf eine Region Südtirol zu verzichten.⁵⁴¹ Dieser Ausbau sollte über ein Paket von Maßnahmen – als Summe von spätestens ab dem Einigungsjahr 1969 untrennbar verknüpften Zusagen – erfolgen.⁵⁴² Bis Oktober 1964 wurden 108 Punkte verhandelt, von denen 18 noch offen waren.⁵⁴³

Daraufhin wurde im Dezember 1964 über ein von Italien vorgelegtes neues Konzept zur Beendigung des Streits verhandelt,⁵⁴⁴ das – wie später das Paket – Maßnahmen in Form von Verfassungs-, Durchführungs- und Gesetzesbestimmungen, Verfügungen und bloßen Prüfungen durch die Regierung vorsah (Pkt. 2). Diese sollten zweifach abgesichert werden: *politisch*, durch Regierungserklärungen vor den Parlamenten mit Erklärungen der Beendigung des Streits (noch vor der Durchführung der Maßnahmen!) mit entsprechender Berichterstattung an die VN, und *rechtlich*, durch einen eigenen Schiedsvertrag (Pkt. 1).⁵⁴⁵

Der Schiedsvertrag sah die Errichtung einer paritätisch besetzten Schiedskommission vor, die für die Auslegung und Anwendung aller bilateralen Verträge (und damit auch des Pariser Vertrags) sowie – im gegenseitigen Einvernehmen – auch für die Prüfung weiterer Fragen zuständig gewesen wäre.⁵⁴⁶ Parallel dazu sollte die

⁵³⁹ StProt. Abgeordnetenakademie, 179. Sitzung 4. GP, 8954 (8966 f.), http://www.camera.it/_dati/leg04/lavori/stenografici/sed0179/sed0179.pdf (30. 9. 2020). Er bezog sich dabei v. a. auf *Scelba*, der vor negativen Auswirkungen bilateraler Verhandlungen über die Ergebnisse der – laut ihm – innerstaatlichen Kommission warnte: StProt. Abgeordnetenakademie, 176. Sitzung 4. GP, 8806 ff. und v. a. 8809.

⁵⁴⁰ So *Zeller*, Verankerung 25; *ders.*, Eingriffsmöglichkeiten 59; *Conetti*, Controversia 29.

⁵⁴¹ *Fenet*, Question 312.

⁵⁴² *Ritschel*, Diplomatie 479; *Wolf*, Südtirol 221; *Hummer/Zeller*, Der Abschluß der Durchführung des „Südtirol-Pakets“: Chronologie und aktuelle Probleme, ÖJIP 1988, 57 (59).

⁵⁴³ Noch offen waren u. a. Landeskompentzen für Gewässernutzung, Ansässigkeitsrecht, Arbeitsvermittlung, Industrie und Schulverwaltung. Vgl. *Ritschel*, Diplomatie 462 f. und 476 f.; *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 59.

⁵⁴⁴ Für die Grundzüge dieses neuen Konzepts vgl. *Ritschel*, Diplomatie 473 f.

⁵⁴⁵ Vgl. *Ritschel*, Diplomatie 473 ff. (Abdruck des österreichischen Protokolls des Ministertreffens vom 16. 12. 1964 in Paris) und 481 ff. (Studie des österreichischen Außenministeriums über den Stand der Verhandlungen zum 31. 12. 1964: insb. 493 ff.). Dazu ausführlich *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 59 ff.

⁵⁴⁶ Studie (oben 2. Teil Fn. 545), in: *Ritschel*, Diplomatie 493 ff.

Zuständigkeit der Schiedskommission mit Notenwechsel für einen fünfjährigen Zeitraum auf die Prüfung der Durchführung der zu vereinbarenden Maßnahmen ausgedehnt werden – und zwar unabhängig davon, ob diese auch vom Pariser Vertrag gedeckt sind.⁵⁴⁷ Eine solch direkte, wenn auch zeitlich beschränkte völkerrechtliche Verankerung des Pakets konnte später nicht mehr erreicht werden.⁵⁴⁸

Inhaltlich war Italien aber nur in zwei strittigen Bereichen zu Zugeständnissen bereit – bei der Befugnis zur Ernennung der deutschen und ladinischen Schulamtsleiter sowie der Zuerkennung einer geteilten Kompetenz für öffentliche Vorführungen und Betriebe. Hinzu kam nur eine bereits zuvor zugestandene Kompetenz für die Förderung der Kleinindustrie, nicht aber für die Industrie im Allgemeinen.⁵⁴⁹ Insg. zeigen die Verhandlungsergebnisse von 1964, dass die italienischen Zusagen zumeist den Vorschlägen der Neunzehner-Kommission folgten, diese zum Teil sogar überschritten,⁵⁵⁰ zum Teil aber auch unterschritten.⁵⁵¹

Aus letzterem Grund – und entgegen *Kreiskys* Empfehlung⁵⁵² – lehnten die SVP-Vertreter den Vorschlag bei einer Sitzung am 8. Jänner 1965 in Innsbruck ab: Weitere Kompetenzen für Schulverwaltung, Industrie, Kreditwesen, Wohnsitzrecht und Arbeitsvermittlung seien unverzichtbar, ein Vetorecht der italienischen Sprachgruppe bei der Haushaltsgenehmigung und eine ersatzweise Genehmigung durch ein mehrheitlich italienisches Organ dagegen unannehmbar.⁵⁵³ Stattdessen einigte man sich darauf, den weiteren Verhandlungsspielraum auszuloten, was auch durch direkte Versprachen der Minderheit in Rom erfolgen sollte.⁵⁵⁴

⁵⁴⁷ Studie (oben 2. Teil Fn. 545), in: *Ritschel*, Diplomatie 495. Dazu *Ritschel*, Diplomatie 594, für den die Befristung auch ein Indiz für die Nichtzugehörigkeit des Pakets zum Pariser Vertrag sein konnte. A.A. – für eine beständige Internationalisierung – *Ermacora*, Vaterland 126; *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 64; *ders.*, Verankerung 26 f.

⁵⁴⁸ *Hummer*, 40 Jahre 64; *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 60 und 64; *Ermacora*, Vaterland 126. Siehe dazu unten 2. Teil, A.VI.1.

⁵⁴⁹ Vgl. Protokoll vom 16. 12. 1964, in: *Ritschel*, Diplomatie 476 ff.; *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 60.

⁵⁵⁰ U. a.: Wegfall paralleler regionaler Kompetenzen für Straßenwesen, Verkehr und Übernahme öffentlicher Dienste; Kleinindustrie; Enteignungen. Vgl. *Ritschel*, Diplomatie 479 f.; *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 61.

⁵⁵¹ U. a.: öffentliche Gewässer; öffentliche Vorführungen und Betriebe; Polizeieinheiten; Gesundheitswesen; öffentliche Fürsorge; Gemeindeordnung; Schulordnung; Arbeitsvermittlung. Vgl. *Ritschel*, Diplomatie 480; *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 61.

⁵⁵² *Kreisky* war der Auffassung, man werde bei weiteren Verhandlungen kein wesentlich besseres Ergebnis erzielen können. Vgl. das Protokoll über die Südtirol-Besprechungen in Innsbruck vom 8. 1. 1965, auszugsweise abgedruckt in *Ritschel*, Diplomatie 496 (498 ff.).

⁵⁵³ Protokoll vom 8. 1. 1965, in: *Ritschel*, Diplomatie 501 f. Für eine präzise Auflistung aller Forderungen vgl. die österreichische Note vom 29. 3. 1965, abgedruckt in *Ritschel*, Diplomatie 513 f. Dazu auch (Staatssekretär im Außenministerium) *Bobleter*, Zum Stand der Südtirol-Frage, Südtirol in Wort und Bild Nr. 3/1965, I (2 f.).

⁵⁵⁴ Protokoll vom 8. 1. 1965, in: *Ritschel*, Diplomatie 503 ff.

bb) Abwägung zwischen Inhalt und Verankerung des Pakets

Im Zuge dieser Kontakte und Verhandlungen stellte sich zunächst heraus, dass Italien nur im Tausch mit einer Schwächung der völkerrechtlichen Verankerung zu einem inhaltlichen Ausbau des Pakets bereit war („Prinzip der Komplementarität“).⁵⁵⁵ Zwar gestand Italien später zu, dass sechs bis acht offene Punkte neu erörtert werden könnten; eine Verankerung in der Form vom Dezember 1964 sei aber nach der Ablehnung dieses Vorschlags auch im italienischen Parlament nicht mehr mehrheitsfähig, als Ersatz könne man aber drei Dinge bieten: Streitbeilegungserklärung erst nach Erfüllung der Maßnahmen; Umwandlung des geplanten Kontaktorgans Bozen-Rom zu einer ständigen Kommission und Beiziehung des LH bei Südtirol betreffenden Ministerratssitzungen; Unterwerfung unter die Zuständigkeit eines internationalen Organs für die Auslegung der Erfüllung des Pariser Vertrags, wobei man sich noch nicht zwischen dem IGH und einem Schiedsgerichtshof entschieden habe.⁵⁵⁶ Eine Verankerung des Pakets auf dem Niveau von 1964 lehnte Italien auch später ab.⁵⁵⁷

Unter *Lujo Tončić-Sorinj*, ab April 1966 Nachfolger *Kreiskys* im Amt des österreichischen Außenministers, wurden die Verhandlungen fortgesetzt.⁵⁵⁸ Hinsichtlich der internationalen Verankerung beharrte Italien dabei auf dem zuletzt vertretenen (negativen) Standpunkt, bei der Frage nach der Zuständigkeit eines internationalen Organs legte es sich auf den IGH fest, inhaltlich anerkannte es das Verhandlungsergebnis von 1964 und stellte zudem Verbesserungen in den Bereichen Wassernutzung, Industrie und Haushaltsabstimmung in Aussicht.⁵⁵⁹

cc) Einigung auf Paketinhalt zwischen Bozen und Rom

Als Österreich auch dieses Angebot ablehnte,⁵⁶⁰ legte Italien bei einem weiteren Treffen auf Diplomatenebene im Juli 1966 in London ein Globalangebot vor. Auf Verfahrensebene sah dieses die Zuständigkeit des IGH für die Vertragsauslegung vor, wobei verpflichtenden vorherigen Vergleichsverhandlungen zugestimmt wurde; die

⁵⁵⁵ *Hummer/Zeller*, ÖJIP 1988, 66. Vgl. *Ritschel*, *Diplomatie* 517 ff. (Geheimgespräch auf Diplomatenebene vom 28.7.1965); *Zeller*, *Eingriffsmöglichkeiten* 65 (insb. Fn. 214); *ders.*, *Verankerung* 28 (Fn. 82); *Wolf*, *Südtirol* 221 und 224.

⁵⁵⁶ *Ritschel*, *Diplomatie* 540 ff. (Kontaktgespräch auf Diplomatenebene vom 25.11.1965); *Toscano*, *Storia diplomatica della questione dell'Alto Adige* (28–29 luglio 1965–21 gennaio 1967), *RSPI* 1968, 563 (584 ff.).

⁵⁵⁷ Vgl. die Rede *Moros* vom 12.9.1966, *StProt. Abgeordnetenkommission*, 505. Sitzung 4. GP, 25479 (25488), http://www.camera.it/_dati/leg04/lavori/stenografici/sed0505/sed0505.pdf (30.9.2020).

⁵⁵⁸ Siehe dazu *Ritschel*, *Diplomatie* 556 ff.

⁵⁵⁹ *Ritschel*, *Diplomatie* 568 f. (Besprechung vom 24./25.5.1966 in London); *Toscano*, *RSPI* 1968, 593 ff.

⁵⁶⁰ Aufgrund der Ablehnung der Minderheitenvertreter in einer Besprechung vom 24.6.1966 in Wien. Siehe dazu *Ritschel*, *Diplomatie* 569 f.

Klagbarkeit der Maßnahmen des Pakets und die Schaffung eines bilateralen Kontaktorgans schloss Italien aber aus.⁵⁶¹ Inhaltlich akzeptierte Italien nun Verbesserungen in den Bereichen Wassernutzung und -bauten, Förderung der Industrieproduktion, Kreditwesen, Ansässigkeitsrecht, Hygiene und Gesundheitswesen, Fürsorge und Wohltätigkeit, Haushalt, Schulamtsleiter und ethnischer Proporz.⁵⁶² So sollte die Landeskompetenz für die Industrieförderung nicht mehr auf die Kleinindustrie beschränkt sein, der Proporz auch auf sog. „halbstaatliche“ Körperschaften wie die gesamtstaatlichen Institute für Fürsorge (*INPS*) bzw. Unfallversicherung (*INAIL*) erweitert,⁵⁶³ der Wassernutzungsplan im Einvernehmen zwischen Staat und Land erstellt sowie die Landeskompetenz im Bereich der Energieerzeugung erweitert werden.⁵⁶⁴

Der *SVP*-Parteiausschuss erklärte nach mehrtägiger Beratung, der Landesversammlung – unter der Voraussetzung der Abklärung einiger Punkte – die Annahme des Globalangebots zu empfehlen.⁵⁶⁵ Auch die italienische Regierung erhielt daraufhin ein explizites Mandat des Parlaments, „die laufenden Sondierungen im Hinblick auf eine autonome Initiative des Staates fortzusetzen, die – mit der Zustimmung der Vertreter der interessierten Bevölkerung – gestattet, die Streitfrage mit Österreich auf der Grundlage der beiderseitigen vollen Anerkennung des *De Gasperi-Gruber*-Abkommens endgültig zu bereinigen.“⁵⁶⁶

Die von der *SVP* geforderten Klarstellungen erfolgten in direkten Verhandlungen zwischen *Magnago* und *Moro*; dabei wurden u. a. Verbesserungen bzw. günstige Auslegungen in den Bereichen Schulwesen, Ansässigkeit und ethnischer Proporz erzielt.⁵⁶⁷ Daraufhin beschloss der *SVP*-Parteiausschuss am 23. März 1967 mit 29 Ja-Stimmen bei 24 Gegenstimmen, der *SVP*-Landesversammlung die Annahme des umfassenderen „neuen“ Pakets zu empfehlen, sofern in bilateralen Verhandlungen „eine wirksame internationale Verankerung [...] als wesentliche Voraussetzung der

⁵⁶¹ Vgl. dazu Kontaktgespräch vom 18.–20. 7. 1966, in: *Ritschel*, *Diplomatie* 570 f. (Datum falsch mit 18.–20. 6. 1966 angegeben). Dazu auch *Toscano*, *RSPI* 1968, 599 ff.; *Wolf*, *Südtirol* 225. Den Kompromissvorschlag *Ermacorora*, man solle sich der Zuständigkeit des IGH unterwerfen und Italien sich mit Note verpflichten, auf die Unzuständigkeitseinrede zu verzichten, falls Österreich eine Paketmaßnahme als Auslegung des Pariser Vertrags einklage, lehnte Italien ab: vgl. *Ritschel*, *Diplomatie* 582 f. und 586.

⁵⁶² Vgl. *Ritschel*, *Diplomatie* 570 f. (Kontaktgespräch vom 18.–20.[7].1966 in London); *ÖZA* 1966, 418 f. (Ausendung des Pressedienstes der *Österreichischen Volkspartei* (*ÖVP*)).

⁵⁶³ *Peterlini O.*, *Der ethnische Proporz in Südtirol* (1980) 34.

⁵⁶⁴ *Zeller*, *Eingriffsmöglichkeiten* 68 f.

⁵⁶⁵ Presseausendung vom 1.9.1966, in: *Ritschel*, *Diplomatie* 586 f.; *ÖZA* 1966, 418 f.

⁵⁶⁶ Vgl. *StProt*. Abgeordnetenversammlung, 508. Sitzung 4. GP, 25706 und 25736, http://www.cameron.it/_dati/leg04/lavori/stenografici/sed0508/sed0508.pdf (30.9.2020); *StProt*. Senat, 482. Sitzung 4. GP, 25924 f., <http://senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/425651.pdf> (30.9.2020). Deutsche Übersetzung nach *Ermacorora*, *Die Debatten über Südtirol vom Jahre 1966 im italienischen Parlament und im deutschen Bundestag. Einführung und Texte*, *ÖZA* 1966, 355 (388). Siehe zur Parlamentsdebatte ausführlich *Toscano*, *RSPI* 1968, 605 ff.

⁵⁶⁷ *Wolf*, *Südtirol* 227 f.

Durchführung der geplanten Maßnahmen“ erreicht werde.⁵⁶⁸ Eine endgültige Einigung zwischen Bozen, Wien und Rom erfolgte aber noch nicht: Der Inhalt des Pakets blieb nach wie vor geheim und wurde 1968 von *Tončić-Sorinj* an dessen Nachfolger als Außenminister, *Kurt Waldheim*, vererbt.⁵⁶⁹ In Italien war dagegen ab August 1969 der vormalige Ministerpräsident *Moro* Außenminister unter *Mariano Rumor*.⁵⁷⁰

dd) Einigung auf politische Verankerung zwischen Wien und Rom

Nach der inhaltlichen Einigung zwischen Bozen und Rom galt es als letztes Problem, die völkerrechtliche Verankerung dieses Pakets zu sichern. Diesbezüglich schlug Österreich in mehreren Außenministertreffen Ende des Jahres 1967 in London und Paris einen weiteren Lösungsansatz vor, der im Wesentlichen dem Operationalkalender entspricht.⁵⁷¹

Demnach sollte die Beilegung des Streits Zug um Zug in aufeinanderfolgenden Schritten erfolgen: Erklärungen der beiden Regierungschefs vor den Parlamenten; Umsetzung der Maßnahmen durch Italien binnen drei Jahren, wobei Österreich sich dazu verpflichtet, in der Zwischenzeit keine internationale Instanz anzurufen; nach Fristablauf: bei Nichterfüllung der Maßnahmen erhält Österreich Handlungsfreiheit zur Durchsetzung der Forderungen, bei ihrer Erfüllung folgt die Abgabe einer Streitbeendigungserklärung, deren Notifizierung von Italien offiziell bestätigt wird; in der Folge Abschluss eines Übereinkommens, mit dem die Anwendbarkeit des SBÜ auf schon vor seinem Inkrafttreten zwischen Österreich und Italien bestehende Konflikte ausgedehnt wird (IGH-Vertrag); Notifizierung der Streitbeendigung an die VN; Abschluss eines Freundschafts- und Kooperationsvertrags.⁵⁷²

Mit diesem Vorschlag verzichtete Österreich erstmals auf eine unmittelbare völkerrechtliche Verankerung der Paketmaßnahmen zugunsten einer politischen; damit kam Österreich den Vorstellungen Italiens zwar weit entgegen, die jeweiligen Rechtsstandpunkte sollten aber explizit nicht präjudiziert werden.⁵⁷³ Einer vom Völkerrechtler *Alfred Verdross* angedachten indirekten Verankerung der Maßnahmenabfolge als konkludente Handlungen, d.h. die aus den Fakten hervorgehende Anerkennung, dass es sich dabei um eine Vertragspflicht handle, baute Italien dagegen alsbald durch Betonung des eigenen Standpunkts vor.⁵⁷⁴

⁵⁶⁸ Vgl. die Resolution des *SVP*-Parteiausschusses, abgedruckt etwa in *Degenhard*, Streit 181 f. Dazu *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 68 f.; *ders.*, Verankerung 30; *Ermacora*, Vaterland 143.

⁵⁶⁹ *Wolf*, Südtirol 228 ff. Für einen Vergleich der Paketinhalte von 1967 und 1969 siehe die Verweise bei *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 69 (Fn. 227).

⁵⁷⁰ Siehe dazu unter http://senato.it/leg/05/BGT/Schede/Governi/0056_M.htm (30. 9. 2020).

⁵⁷¹ *Zeller*, Verankerung 30 f.; *ders.*, Eingriffsmöglichkeiten 69 f.

⁵⁷² *Zeller*, Verankerung 31; *ders.*, Eingriffsmöglichkeiten 69 f.

⁵⁷³ *Ermacora*, Vaterland 143; *Zeller*, Verankerung 31; *ders.*, Eingriffsmöglichkeiten 69 f.

⁵⁷⁴ *Ermacora*, Vaterland 143 f.; *Zeller*, Verankerung 32 (Fn. 95); *ders.*, Eingriffsmöglichkeiten 70 (Fn. 230).

Auf dieser Grundlage erfolgten bis zum Spätsommer 1969 die letzten Verhandlungen zum Operationskalender, wobei v. a. die Reihenfolge der zu setzenden Handlungen strittig war: So hätte etwa aus dem Zusammenfallen von Streitbeilegungserklärung und parlamentarischer Genehmigung des IGH-Vertrags eine völkerrechtlich relevante Verknüpfung von Pariser Vertrag und Paket im Sinne konkludenter Handlungen abgeleitet werden können, was Italien unbedingt vermeiden wollte.⁵⁷⁵ Als Italien schließlich die Auflösung des bei der Beratenden Versammlung des Europarats bestehenden Südtirol-Unterausschusses als Bedingung für den Abschluss von Paket und Operationskalender aufgab, trat man in die entscheidende Phase.⁵⁷⁶

ee) Zustimmung der SVP-Landesversammlung

Um die komplexe Maschinerie der Umsetzung des Pakets durch schrittweise Abarbeitung des Operationskalenders mit Aussicht auf nachhaltigen Erfolg anlaufen lassen zu können, war vorab die Zustimmung der deutsch- und ladinischsprachigen Minderheiten in Südtirol einzuholen,⁵⁷⁷ wie dies Pkt. 2 PV für die deutschsprachige Minderheit vorsieht.

Die Aufgabe, in Vertretung der zwei Minderheiten Südtirols über die Annahme des Pakets abzustimmen, kam der SVP-Landesversammlung zu. Dies war mit Blick auf die politische Landschaft von 1969 auch gerechtfertigt:⁵⁷⁸ Alle deutschsprachigen Landtagsabgeordneten und der einzige ladinischsprachige Abgeordnete, Franz Demetz, gehörten der SVP an.⁵⁷⁹

Bei Versammlungen am 26. Oktober (in Corvara) und 12. November 1969 (in St. Ulrich) stimmten aber auch ladinische Vertreter der Christdemokraten (*Democrazia Cristiana*), die damals immerhin ein gutes Drittel und wenige Jahre später noch 20 Prozent der Stimmen der Ladiner auf sich vereinten, für die Paketannahme.⁵⁸⁰ Der Paketgegner *Egmont Jenny* von der *Sozialen Fortschrittspartei Südtirols* (SFP) beklagte dagegen seine Nichtanhörung.⁵⁸¹ Bei einem Stimmenanteil der SFP von nur 2,35 Prozent und damit einhergehendem Nicht-Einzug in den Landtag (1968)⁵⁸² ist

⁵⁷⁵ *Ermacora*, Vaterland 144; *Zeller*, Verankerung 32 (insb. Fn. 96).

⁵⁷⁶ *Ermacora*, Vaterland 144 f.; *Zeller*, Verankerung 32 ff.; *ders.*, Eingriffsmöglichkeiten 71. Zum Inhalt von Paket und Operationskalender siehe unten 2. Teil, A.V.1.

⁵⁷⁷ *Zeller*, Verankerung 34; *Alcock*, Geschichte 20.

⁵⁷⁸ Zur Frage der Alleinvertretungsbefugnis der SVP aus heutiger Sicht siehe unten 3. Teil, B.I.2.

⁵⁷⁹ *Regionalrat Trentino-Südtirol* (Hg.), Gesetzgebungsorgane 363.

⁵⁸⁰ Vgl. *Perathoner*, Schutz 76 ff. Zur Stärke der *Democrazia Cristiana* in den zwei ladinischen Tälern Südtirols siehe auch *Holzer*, Volkspartei 91, 93, 112 (Fn. 108) und 142–145.

⁵⁸¹ Vgl. *Ermacora*, Vaterland 144 und 148, der aber – mit Verweis auf einen Zeitungsbericht – fälschlicherweise von einem Stimmenanteil der SFP von vier Prozent ausgeht.

⁵⁸² Vgl. *Autonome Region Trentino-Südtirol* (Hg.), Regionalratswahlen 1998 (1999) 29 und 31, http://www.regione.taa.it/elettorale/risultati/reg_1998.pdf (30. 9. 2020).

dies aber gerechtfertigt, wengleich die Entscheidung über die Annahme des Pakets auch *innerhalb* der *SVP* denkbar knapp war.

Am 22. November 1969 stimmten die über 1.100 Delegierten der außerordentlichen *SVP*-Landesversammlung in Meran mit einer Mehrheit von 52,9 Prozent (583 Stimmen) für das Paket; 44,5 Prozent (492) stimmten dagegen; 2,6 Prozent der Stimmen waren weiß (15) oder ungültig (14).⁵⁸³ In einer EntschlieÙung bekräftigte die Landesversammlung, dass sie die Paketmaßnahmen als Akte der Durchführung des Pariser Vertrags erachte, die aber für eine echte Autonomie noch nicht ausreichten; daher erwarte sie, dass nach der Durchführung in einem Klima des friedlichen Zusammenlebens auch den noch nicht erfüllten Forderungen als weitere Vertragsdurchführungsakte Rechnung getragen werden könne.⁵⁸⁴ Ferner betonte die EntschlieÙung, dass es Österreich und Italien obliege, eine wirksame internationale Verankerung der Paketdurchführung zu sichern, und nahm zur Kenntnis, dass die Staaten – „unter Wahrung ihrer gegensätzlichen Rechtsstandpunkte“ – einen Operationskalender ausgearbeitet haben, in dem die Landesversammlung nach eingehender Prüfung „ein System von Maßnahmen [sieht], das die Durchführung des Pakets erwirken soll.“

Mit den Stimmen der *ÖVP*-Fraktion bekannte sich am 25. November 1969 auch der Tiroler Landtag zur Entscheidung der *SVP*-Landesversammlung. In seiner EntschlieÙung zeigte er sich zuversichtlich, dass die Verwirklichung des Pakets „einen neuen Abschnitt zur Erhaltung und zur Entwicklung der Südtiroler Volksgruppe einzuleiten vermag.“⁵⁸⁵

V. Paket und Operationskalender

Gegenstand dieses Abschnitts sind nur der Inhalt und die Durchführung des Pakets und des Operationskalenders. Ihre Rechtsnatur wird dann eigens dargestellt, da sie nicht von Beginn an feststeht, sondern auch mit dem Zeitfaktor und mit späteren Rechtsakten zusammenhängt, aus denen sich der *status quo* des völkerrechtlichen Schutzsystems heute ergibt.⁵⁸⁶

⁵⁸³ Vgl. dazu *Alcock*, History 451; ausführlich *ders.*, Geschichte 20 ff.; *Ermacora*, Vaterland 145 f.; *Matscher*, Erinnerungen an zwei Wendepunkte in der Südtirolpolitik, in: *ders./Pernthaler/Raffener A.* (Hg.), Ein Leben für Recht und Gerechtigkeit. Festschrift für Hans R. Klecatsky zum 90. Geburtstag (2010) 435 (437 f.); zuletzt *Stocker*, Die Paket-Schlacht. Ringen um die richtige Entscheidung in der Südtirolfrage (2019) insb. 68 ff.

⁵⁸⁴ Die EntschlieÙung der *SVP*-Landesversammlung ist u. a. abgedruckt in *Ermacora*, Vaterland 146 f.; *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hg.), Sonderdruck 44 ff. (Dokument 9).

⁵⁸⁵ Protokoll über die Sondersitzung des Tiroler Landtags betreffend Südtirol, auszugsweise abgedruckt in *Ermacora*, Vaterland 480 f.

⁵⁸⁶ Siehe unten 2. Teil, A.VI., für die Entwicklungen seit 1992 dagegen unten 3. Teil, B.II. ff.

Mit der Zustimmung der Minderheiten war der Weg frei für eine bilaterale Vereinbarung, die am 30. November 1969 bei einem Treffen der Außenminister *Waldheim* und *Moro* in Kopenhagen erfolgte: Paket (als inhaltlicher Teil) und Operationskalender (als Verfahrensplan) wurden Österreich nun auf Außenministerebene übergeben⁵⁸⁷ und abgesegnet – jedoch nur auf politischer Ebene und nicht etwa in Vertragsform.⁵⁸⁸ Konkret übergaben italienische Diplomaten das Paket außerhalb der Verhandlungen an österreichische Diplomaten, ohne dass dies im Protokoll vermerkt wurde.⁵⁸⁹ Der völkerrechtlichen Relevanz des Pakets tut der informelle Charakter der Übergabe aber keinen Abbruch, da sich diese Relevanz – wie noch zu zeigen ist – aus der gesamten Staatenpraxis ergibt, und nicht (nur) aus dieser Übergabe.

1. Inhalt

Im Folgenden sollen die Inhalte von Paket und Operationskalender dargestellt werden.⁵⁹⁰ Die formelle (politische) Zustimmung der zwei Staaten zum Paket war dann nämlich schon Teil des Operationskalenders und wird daher mit der *Umsetzung* des Pakets behandelt.⁵⁹¹

a) Paket

Das Paket enthielt 137 „Maßnahmen für die Bevölkerungsgruppen Südtirols“.

⁵⁸⁷ So *Matscher*, Erinnerungen 438; *ders.*, EJM 2017, 326; *Siegler*, Die österreichisch-italienische Einigung über die Regelung des Südtirolkonflikts (1970) 24; *Zeller*, Verankerung 34. Dabei ist das Paket wohl nur in der italienischen Fassung authentisch, was für den nur auf bilateraler Ebene akkordierten und anzuwendenden Operationskalender freilich nicht gilt: vgl. *Veiter*, Kritische Gedanken zum sogenannten „Südtirol-Paket“, Das Menschenrecht 1970, 11 (11); *Ermacora*, Die Südtirolfrage 1969/1970, Der Donauraum 1970, 1 (3).

⁵⁸⁸ Vgl. *Hummer/Zeller*, ÖJIP 1988, 59 f.; *Zeller*, Verankerung 34; *ders.*, Eingriffsmöglichkeiten 71; *Conetti*, Controversia 31. Zur Rechtsnatur von Paket und Operationskalender siehe unten 2. Teil, A.VI.1.

⁵⁸⁹ Vgl. *Gehler*, Kursaal von Meran am 22./23. 11. 1969: Die Paket-Entscheidung vor 40 Jahren. Analyse und Bilanz einer Weichenstellung der Geschichte Südtirols, ÖJP 2009, 417 (421, mit Verweis auf „Meilenstein für unsere Autonomie“, Dolomiten vom 30. 11. 2009, 3).

⁵⁹⁰ Deutsche Fassung von Paket bzw. Operationskalender z.B. in ÖZA 1969, 317 ff. bzw. 345; *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hg.), Sonderdruck 18 ff. (Dokument 7) bzw. 42 f. (Dokument 8); *Zeller*, Verankerung Dokument 4 bzw. 5; italienische Fassung z. B. in *Reggio d'Acì*, La Regione Trentino-Alto Adige² (1994) 628 ff. bzw. 654 f.; ÖZA 1969, 332 ff. (Paket). Für einen Überblick vgl. auch *Fenet*, AFDI 1993, 360 ff.

⁵⁹¹ Siehe unten 2. Teil, A.V.2.a).

aa) Verfassungsebene

Auf Verfassungsebene hatte Italien 97 Maßnahmen zu treffen. 72 Maßnahmen erforderten Änderungen des (Ersten) Autonomiestatuts, um v. a. die Gesetzgebungskompetenz des Landes um ein Vielfaches zu erweitern. Neben der Einbeziehung des Minderheitenschutzes in das nationale Interesse, das eine Schranke der Gesetzgebungskompetenz des Landes ist, sah das Paket u. a. die Übertragung von neuen bzw. den Ausbau von bereits bestehenden Kompetenzen in wirtschaftlichen,⁵⁹² sozialen⁵⁹³ und direkt minderheitenrelevanten⁵⁹⁴ Materien vor.⁵⁹⁵

Dazu sollten u. a. die folgenden Maßnahmen kommen: Wahlrecht auf Gemeinde- und regionaler Ebene erst nach vierjähriger Ansässigkeit; Ausbau der Befugnisse der Landesregierung; Verbesserung der Finanzregelung; Klagebefugnis des Landes vor dem VfGH; Ausweitung des Rechts auf den Gebrauch der deutschen Sprache; Einrichtung der Zwölfer-Kommission für die Ausarbeitung von DFB, aus der für Südtiroler Belange die Sechser-Kommission hervorgehen sollte; Trentino-*Südtirol* als amtliche deutsche Bezeichnung der Region.⁵⁹⁶

Weitere 25 Paketmaßnahmen waren durch neue Normen des Statuts zu treffen, darunter der Arbeitsvermittlungsvorrang der Wohnsitzbevölkerung, Kollektivrechte der Sprachgruppen in politischen Organen, eine besondere Zusammensetzung des Verwaltungsgerichts, Rechte der Ladiner und der ethnische Proporz bei der Stellenvergabe im öffentlichen Dienst.⁵⁹⁷

bb) Ebene der Durchführungsbestimmungen

Acht Paketmaßnahmen hatte Italien mit DFB zu treffen. Mit dieser hierarchisch zwischen der Verfassung und einfachen Gesetzen einzuordnenden Rechtsquelle⁵⁹⁸ sollten u. a. Normen zum Recht auf den Gebrauch der deutschen Sprache eingeführt oder geändert, der ethnische Proporz auch auf Ämter von vier „halbstaatlichen“ Körperschaften ausgedehnt und die Kenntnis der deutschen und italienischen Sprache bei der Aufnahme in den öffentlichen Dienst, wo der Grundsatz der Zweisprachigkeit gelten sollte, gefördert werden.⁵⁹⁹

⁵⁹² Z. B.: Bergwerke, Jagd und Fischerei, Straßenwesen und öffentliche Arbeiten, Verkehr, öffentliche Dienste, Fremdenverkehr, Land- und Forstwirtschaft, Handel, Industrie; teilweise Gewässernutzung und Energie.

⁵⁹³ Z. B.: öffentliche Fürsorge und Wohltätigkeit, Hygiene und Gesundheitswesen.

⁵⁹⁴ Z. B.: Rundfunk und Fernsehen, öffentlicher Wohnbau, Kindergärten, Schulfürsorge, Schulbau, Schule und Unterricht, Lehrlingswesen, Berufsertüchtigung, Berufsunterricht; teilweise: Arbeitsvermittlung.

⁵⁹⁵ Paketmaßnahmen Nr. 1–48.

⁵⁹⁶ Paketmaßnahmen Nr. 49–72.

⁵⁹⁷ Paketmaßnahmen Nr. 73–97.

⁵⁹⁸ Siehe dazu unten 2. Teil, B.II.2.b).

⁵⁹⁹ Paketmaßnahmen Nr. 98–105.

cc) Gesetzesebene

15 Paketmaßnahmen sollten mit Gesetz umgesetzt werden, darunter u. a. die Abänderung der Senatswahlkreise zur Begünstigung einer Vertretung der Landesbevölkerung im Verhältnis zur Stärke der Sprachgruppen, die Übertragung der Zuständigkeit für die Vorbereitung des Wirtschaftsentwicklungsplans an das Land sowie die Unterstellung der Gemeindesekretäre unter die Gemeinden und nicht mehr unter den Staat.⁶⁰⁰

dd) Weitere Maßnahmen

Neun Paketmaßnahmen waren mit Verfügungen zu treffen,⁶⁰¹ sieben sollten von der Regierung geprüft werden,⁶⁰² während die Maßnahme Nr. 137 (Überschrift: „VII. Interne Garantien“) die Einrichtung einer „ständige[n] Kommission für die Probleme der Provinz Bozen“ mit Dekret des Ministerpräsidenten vorsah. Dieser sog. 137er-Kommission sollte die Aufgabe zukommen, „die mit dem Schutz der örtlichen sprachlichen Minderheiten und mit der weiteren kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung der Bevölkerung Südtirols besonders zusammenhängenden Probleme zu prüfen, mit dem Ziel, deren friedliches Zusammenleben auf der Grundlage voller Gleichheit der Rechte und Pflichten sicherzustellen.“ Hierfür sollte die beim Ministerratspräsidium anzusiedelnde siebenköpfige Kommission (vier Deutsche, zwei Italiener, ein Ladiner; vom Landtag ernannt) – unter dem Vorsitz eines Staatssekretärs – entsprechende Vorschläge ausarbeiten sowie nicht bindende Gutachten erstatten können. Bei Änderungen des Autonomiestatuts sollte die Einholung des Gutachtens der Kommission sogar verpflichtend sein.⁶⁰³

b) Operationskalender

Der Operationskalender (OpKal.) umfasste 18 Punkte, um die schrittweise Durchführung des Pakets zu sichern: Zug um Zug sollten Handlungen Italiens zur innerstaatlichen Umsetzung der Paketmaßnahmen mit Handlungen Österreichs und Italiens ineinandergreifen, um dem Ziel der Beilegung des Streits über die Durchführung des Pariser Vertrags näher zu kommen. Dafür wurde die Paketumsetzung in Lose aufgeteilt, zwischen denen international relevante Handlungen fällig wurden, sodass die Leistungen stets miteinander verknüpft waren.⁶⁰⁴

⁶⁰⁰ Paketmaßnahmen Nr. 106–120.

⁶⁰¹ Paketmaßnahmen Nr. 121–129.

⁶⁰² Paketmaßnahmen Nr. 130–136.

⁶⁰³ Siehe zur (äußerst geringen) praktischen Bedeutung der 137er-Kommission unten 3. Teil, B.I.2.e)dd).

⁶⁰⁴ Vgl. zu den Ausführungen in diesem Abs. treffend *Zeller*, Verankerung 33; *ders.*, Eingriffsmöglichkeiten 73.

So umfasste der Operationskalender im Wesentlichen die folgenden Schritte: Paraphierung des IGH-Vertrags (Pkt. 1); Erklärungen der Regierungschefs mit zustimmenden Beschlüssen des Parlaments in Italien (Pkt. 3) und des Nationalrats in Österreich⁶⁰⁵ (Pkt. 4); Einsetzung eines inneritalienischen Komitees zur Vorbereitung der Umsetzung des Pakets (Pkt. 5, sog. Neuner-Kommission⁶⁰⁶); mündliche Erklärungen der Delegierten beider Staaten vor der VN-Generalversammlung (Pkt. 6); Abstimmung über das VerfG zur Abänderung des Statuts im italienischen Parlament in erster Lesung (Pkt. 7);⁶⁰⁷ Unterzeichnung des IGH-Vertrags (Pkt. 8); parlamentarische Genehmigung des IGH-Vertrags und des VerfG zur Änderung des Statuts in zweiter Lesung (Pkt. 9); Erlassung der einfachgesetzlichen Paketmaßnahmen (Pkt. 10), der DFB (Pkt. 11) sowie eines Dekrets über den Übergang der Ämter und des Personals auf das Land im Sinne der neuen Kompetenzordnung (Pkt. 12); Abgabe der österreichischen Schlusserklärung innerhalb von 50 Tagen nach Erlassung der letzten DFB und Austausch der Ratifikationsurkunden zum IGH-Vertrag am Tag vor Ablauf der Frist, wobei diese Frist bis zur Kundmachung des Dekrets gem. Pkt. 12 gehemmt wird, wenn dieses nicht innerhalb von 30 Tagen nach Erlassung der letzten DFB erlassen wird (Pkt. 13); Verbalnote Italiens mit Kenntnisnahme der Schlusserklärung (Pkt. 14); Notifizierung der Streitbeendigung an den VN-Generalsekretär (Pkt. 15) sowie des IGH-Vertrags an den Kanzler des IGH (Pkt. 16) und an den Generalsekretär des Europarats (Pkt. 17); allfälliger Abschluss eines Vertrags über die freundschaftliche Zusammenarbeit (Pkt. 18).

2. Umsetzung

Nachfolgend sollen kurz die wichtigsten Etappen der Umsetzung des Pakets im Sinne des Operationskalenders dargestellt werden. Dieser lief mit der Paraphierung des IGH-Vertrags am 2. Dezember 1969 in Wien an (Pkt. 1 OpKal.), mit dem die Zuständigkeit des IGH auf Streitigkeiten über Tatsachen oder Verhältnisse aus der Zeit vor Inkrafttreten des SBÜ – und somit auch auf den vorliegenden Streit zum Pariser Vertrag – ausgedehnt werden sollte.⁶⁰⁸

⁶⁰⁵ Die Nichtbefassung des Bundesrats wurde im Nationalrat intensiv diskutiert. Bundeskanzler *Josef Klaus* erklärte dazu, Erklärungen der Bundesregierung in dieser Materie seien nicht auch im Bundesrat abzugeben, dem nur die in Art. 42 B-VG genannten Gesetze und Staatsverträge – und nicht auch Entschließungen des Nationalrats – vorzulegen seien. Vgl. StProt. Nationalrat, 168. Sitzung 11. GP, 14525 (14525 f.).

⁶⁰⁶ *Alcock*, Geschichte 31, 34 und 40; *Hummer/Zeller*, ÖJIP 1988, 61.

⁶⁰⁷ Vgl. Art. 138 Abs. 1 Verf. (Erfordernis einer doppelten Lesung bei Verfassungsänderungen und VerfG).

⁶⁰⁸ ErlRV 43 BlgNR 14. GP, 4; Kammerakt Nr. 3822/V vom 25. 11. 1971, 2, http://www.cas.iera.it/_dati/leg05/lavori/stampati/pdf/38220001.pdf (30. 9. 2020). Dazu *Hummer/Zeller*, ÖJIP 1988, 60; *Alcock*, Geschichte 26; *Conetti*, Controversia 31.

a) Parlamentarische Zustimmungen

Nach der Landesversammlung der *SVP* erteilten auch das italienische Parlament und der österreichische Nationalrat ihr Einverständnis zur geplanten Vorgehensweise durch die Annahme entsprechender Regierungserklärungen (Pkt. 3 und 4 OpKal.).

aa) Italien

Italiens Ministerpräsident *Rumor* erklärte am 3. Dezember 1969 vor beiden Kammern des italienischen Parlaments, dass sich seine Regierung⁶⁰⁹ – unter Beachtung der Ergebnisse der Neunzehner-Kommission und der Wünsche der Südtiroler Bevölkerung – aus freien Stücken dazu entschlossen habe, Maßnahmen zur Sicherung des friedlichen Zusammenlebens und der Entwicklung der Sprachgruppen in Südtirol zu erlassen, „um dadurch noch mehr ihre wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedingungen zu verbessern“.⁶¹⁰

Zur Umsetzung dieser Maßnahmen verpflichtete sich seine Regierung, binnen 45 Tagen einen VerfG-Entwurf und binnen eines Jahres die Entwürfe der einfachgesetzlichen Maßnahmen in beiden Kammern einzubringen, diese dort im Eilverfahren zu behandeln und binnen zwei weiteren Jahren nach Verabschiedung des VerfG die DFB zum neuen Statut zu erlassen.⁶¹¹ *Rumor* betonte ferner, dass alle Maßnahmen in einem Dokument aufgelistet seien, das an die Parlamentarier ausgeteilt werde und ein integrierender Bestandteil der Erklärung sei.⁶¹² Zur Verteilung gelangte der Wortlaut des Pakets.⁶¹³ Der Regierungserklärung stimmten am 4. Dezember 1969 die Abgeordnetenkammer⁶¹⁴ und einen Tag später auch der Senat⁶¹⁵ zu.

⁶⁰⁹ Für *Zeller* (Verankerung 46, v. a. Fn. 35) handelt es sich damit um Organverpflichtungen der Regierung.

⁶¹⁰ StProt. Abgeordnetenkammer, 223. Sitzung 5. GP, 13265 (13265 ff. und insb. 13267); StProt. Senat, 217. Sitzung 5. GP, 11696 (11696 ff. und insb. 11698), <http://senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/395020.pdf> (30.9.2020). Deutsche Übersetzung nach *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hg.), Sonderdruck 47 f. (Dokument 10).

⁶¹¹ StProt. Abgeordnetenkammer, 223. Sitzung 5. GP, 13267; StProt. Senat, 217. Sitzung 5. GP, 11698 f.

⁶¹² StProt. Abgeordnetenkammer, 223. Sitzung 5. GP, 13267 f.; StProt. Senat, 217. Sitzung 5. GP, 11699.

⁶¹³ So etwa *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hg.), Sonderdruck 47.

⁶¹⁴ 269 Ja-Stimmen, 26 Nein-Stimmen, 88 Enthaltungen: StProt. Abgeordnetenkammer, 224. Sitzung 5. GP, 13413, http://www.camera.it/_dati/leg05/lavori/stenografici/sed0224/sed0224.pdf (30.9.2020).

⁶¹⁵ Mit Abstimmung durch Aufstehen und Sitzenbleiben: StProt. Senat, 223. Sitzung 5. GP, 11943 f., <http://senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/395027.pdf> (30.9.2020).

bb) Österreich

Im österreichischen Nationalrat erklärte Bundeskanzler *Klaus* am 15. Dezember 1969 u. a., dass die Bundesregierung die Paketmaßnahmen im Gegensatz zur italienischen Regierung „als Akte der Erfüllung des Pariser Abkommens“, jedoch nicht als seine volle Erfüllung⁶¹⁶ erachte und der Ansicht Italiens, dass der Pariser Vertrag bereits erfüllt sei und es sich bei den „angekündigten Maßnahmen um das Ergebnis einer freien Entscheidung“ handle, stets widersprochen habe; dass sie von der italienischen Regierung die Erfüllung der „in ihrer Erklärung vom 3. Dezember aufgezählten Maßnahmen innerhalb des angegebenen Zeitraumes“ erwarte; dass sie im voraussichtlich vierjährigen Umsetzungszeitraum davon absehen werde, das Problem vor internationale Instanzen zu bringen und nach Durchführung des Pakets die Erklärung über die Beendigung des Streits abgeben werde; dass durch diese Maßnahmen „die weitestmögliche Vorsorge“ im Interesse der Minderheit, für ein friedliches Zusammenleben und für eine freundschaftliche Entwicklung der bilateralen Beziehungen getroffen sei; schließlich, dass der Pariser Vertrag auch nach Durchführung der Paketmaßnahmen in vollem Umfang als Rechtsgrundlage für den Schutz der Südtiroler bestehen bleibe und sich die Schutzfunktion Österreichs – „die wahrzunehmen wir immer als unsere heilige Pflicht erachten“ – weiterhin auf den Pariser Vertrag stützen werde.⁶¹⁷

Der Nationalrat nahm dann am 16. Dezember 1969 – mit 83 zu 79 Stimmen – einen ÖVP-Entschließungsantrag an und gab so „dem Wunsche Ausdruck, daß die Bundesregierung in ihrem Wirkungsbereich entsprechend dem zwischenstaatlichen Verfahrensplan vorgehe.“⁶¹⁸ Noch am selben Tag erfüllte Italien Pkt. 5 OpKal., indem *Rumor* die mit der Ausarbeitung des VerfG und der Gesetze zu befassende Neuner-Kommission per Dekret einsetzte.⁶¹⁹

Am 22. Juli 1970 brachten Briefe Österreichs und Italiens dem VN-Generalsekretär den Inhalt von Paket und Operationskalender zur Kenntnis,⁶²⁰ wobei auch aus

⁶¹⁶ In diesem Sinne auch *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 221 (Fn. 47).

⁶¹⁷ StProt. Nationalrat, 168. Sitzung 11. GP, 14422 (14422 ff. und insb. 14423 f.).

⁶¹⁸ StProt. Nationalrat, 168. Sitzung 11. GP, 14526 f.; Entschließung des Nationalrats 121/E 11. GP.

Mit demselben Stimmenverhältnis wurde der Antrag *Kreiskys* abgelehnt, die Regierung mit der Aufnahme von bilateralen Verhandlungen zu beauftragen, um auch Streitfälle aus der Paketdurchführung in den IGH-Vertrag aufzunehmen: StProt. Nationalrat, 168. Sitzung 11. GP, 14427 (Antrag) und 14526 (Ablehnung). Siehe dazu *Matscher*, Erinnerungen 438.

⁶¹⁹ Die deutschsprachige Minderheit Südtirols war in dieser Kommission – ebenso wie später in der Zwölfer-Kommission (vgl. *Riz*, Streitbeilegung 84) – durch *Benedikter* und *Riz* vertreten. Vgl. *Alcock*, Geschichte 31 f.; *Hummer/Zeller*, ÖJIP 1988, 61. In der Zwölfer-Kommission folgte später *Magnago* auf *Benedikter*.

⁶²⁰ VN-GV, 25. Sitzungsperiode, Schreiben vom 14.7.1970 des Ständigen Vertreters Italiens *Vinci*, A/7927, <http://undocs.org/A/7927> (30.9.2020); Schreiben vom 14.7.1970 des Ständigen Vertreters Österreichs *Haymerle*, A/7928, <http://undocs.org/A/7928> (30.9.2020). In deutscher Übersetzung in ÖZA 1970, 251 ff.

diesen Briefen die konträre Rechtsauffassung der beiden Staaten zur Natur des Pakets hervorgeht.⁶²¹

b) Zweites Autonomiestatut

Nachdem im Herbst 1970 auch Pkt. 6 OpKal. durch mündliche Erklärungen der Delegierten Österreichs⁶²² und Italiens⁶²³ vor der VN-Generalversammlung erfüllt worden war, folgten die Zustimmung des italienischen Parlaments zum VerfG über das Statut in erster Lesung am 23. Jänner 1971 (Pkt. 7 OpKal.)⁶²⁴ und die Unterzeichnung des IGH-Vertrags durch die Außenminister *Rudolf Kirchschläger* und *Moro* in Rom am 17. Juli 1971 (Pkt. 8 OpKal.)⁶²⁵

Nachdem die zwei Parlamentskammern den VerfG-Entwurf zur Abänderung des Statuts in zweiter Lesung mit Zweidrittelmehrheiten genehmigten,⁶²⁶ konnte dieser nach Art. 138 Abs. 3 Verf. direkt kundgemacht werden: das Erste Autonomiestatut, VerfG Nr. 5/1948, wurde mit VerfG Nr. 1/1971 abgeändert. Es folgte mit VerfG Nr. 1/1972 eine weitere Abänderung u. a. im Bereich der Wahlen sowie der Zusammensetzung des Regionalrats und des Landtags, die aber nicht in Umsetzung des Pakets erfolgte.⁶²⁷ Das so erneuerte Statut wurde dann mit Art. 1 DPR Nr. 670/1972 in einen vereinheitlichten Text gegossen und neu geordnet.

Auf den Inhalt dieses Zweiten Autonomiestatuts, der sich im Wesentlichen aus dem Einbau der Paketmaßnahmen Nr. 1–97 in das Erste Autonomiestatut ergibt,⁶²⁸

⁶²¹ Vertragserfüllung bzw. freiwillige Zugeständnisse. Vgl. *Hummer*, 40 Jahre 64; *Zeller*, Verankerung 42 f.

⁶²² VN-GV, 25. Sitzungsperiode, 1855. Plenarsitzung, A/PV.1855, Abs.-Nr. 155 (Abs.-Nr. 167 ff.), <http://undocs.org/A/PV.1855> (30.9.2020).

⁶²³ VN-GV, 25. Sitzungsperiode, 1857. Plenarsitzung, A/PV.1857, Abs.-Nr. 72 (Abs.-Nr. 82 ff.), <http://undocs.org/A/PV.1857> (30.9.2020).

⁶²⁴ Kammerakt Nr. 2216/V vom 19.1.1970; Senatsakt Nr. 1509/V vom 26.1.1971. Siehe die Übersicht unter http://legislature.camera.it/chiosco.asp?source=/altre_sezionism/9801/9821/9822/documentotesto.asp&content=/_dati/leg05/lavori/schedela/trovaschedacamera.asp?pdI=2216 (30.9.2020).

⁶²⁵ Siehe ErlRV 43 BlgNR 14. GP, 4; Kammerakt Nr. 3822/V, 2.

⁶²⁶ Vgl. für das Vorliegen von Zweidrittelmehrheiten StProt. Senat, 559. Sitzung 5. GP, 28499 und 29509, <http://senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/395399.pdf> (30.9.2020).

⁶²⁷ GA Nr. 63 vom 7.3.1972. U. a. wurde die Dauer der Legislaturperiode des Regionalrats von vier auf fünf Jahre ausgedehnt und als Sitzungsort abwechselnd Trient und Bozen bestimmt (Art. 3). Ferner wurde festgelegt, dass sich die zwei Landtage aus den in den Ländern gewählten Regionalratsabgeordneten zusammensetzen (Art. 5), während die Ämter des Südtiroler Landtags- bzw. des Regionalratspräsidenten bei Hälfte der Legislaturperiode von einem deutsch- auf einen italienischsprachigen Abgeordneten (Art. 6) bzw. umgekehrt (Art. 7) übergehen.

⁶²⁸ Für einen Überblick über die wichtigsten dieser Maßnahmen siehe oben 2. Teil, A.V.1.a) aa).

wird später geblickt.⁶²⁹ Jedenfalls brachte das neue Statut eine erhebliche Stärkung der Landeskompetenzen zulasten der Region – da aber auch diese fortbesteht, erhielt Südtirol zwar nicht *de iure*, aber doch *de facto* den Status einer Region (innerhalb einer Region).⁶³⁰ Nicht vollständig erfüllt hat Italien aber (bis 1992) die Paketmaßnahme Nr. 30. Das in Art. 10 Abs. 5 ASt. 1948 zugunsten der Region normierte Recht der vorrangigen Konzessionserteilung für große Wasserkraftwerke bei Gleichheit der Bedingungen wurde nämlich nicht – wie vorgesehen – auf die Länder übertragen, sondern fand nicht mehr Eingang in Art. 13 ASt. 1972.⁶³¹

Mit der Verabschiedung des VerfG sollte gem. Pkt. 9 OpKal. auch der IGH-Vertrag genehmigt werden. Tatsächlich genehmigte ihn das italienische Parlament aber erst am 28. September 1973,⁶³² der Nationalrat – nach erstmaliger Vorlage 1975⁶³³ – überhaupt erst am 9. Juni 1988,⁶³⁴ nachdem Italien der Erlassung einiger noch offener DFB zugestimmt hatte.⁶³⁵

Es ist jedoch zweifelhaft, ob sich aus dieser Verspätung eine Säumnis Österreichs in Bezug auf die Einhaltung des Operationskalenders ergibt, zumal auch Italien die 1969 angekündigte und vom Nationalrat zur Kenntnis genommene Einjahresfrist für die Vorlage der Entwürfe einfacher Gesetze gem. Paketmaßnahmen Nr. 106–120 an das Parlament und die zweijährige Frist für die Erlassung der DFB zum Statut nach dessen Inkrafttreten gem. Art. 108 Abs. 1 ASt. 1972 nicht punktgenau eingehalten hatte.⁶³⁶ Die Verspätung blieb jedenfalls ohne konkrete völkerrechtliche Auswirkungen auf den Streitbelegungsprozess.

c) Einfachgesetzliche Maßnahmen

Pkt. 10 OpKal. sah die Verabschiedung der einfachgesetzlich umzusetzenden Maßnahmen des Pakets vor, was für zwölf Maßnahmen mit G Nr. 118 vom 11. März 1972⁶³⁷ erfolgte. Die Maßnahmen Nr. 118 (Energiesektor)⁶³⁸ und Nr. 112 (Wirt-

⁶²⁹ Unten 2. Teil, B.II.1. Für einen kurzen Abriss siehe auch *Pototschnig*, L'attuazione dell'accordo De Gasperi-Gruber: il decentramento istituzionale, in: de Guttry/Ronzitti (Hg.), I rapporti di vicinato tra Italia e Austria (1987) 191 (195 ff.); *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 74 ff.; ausführlich *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten.

⁶³⁰ In diesem Sinne *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 74 f.; *Pototschnig*, Attuazione 195 ff.

⁶³¹ So auch *Hummer/Zeller*, ÖJIP 1988, 62. Vgl. zum Ausbau dieser Kompetenz nach 1992 unten 3. Teil, A.II.4.

⁶³² StProt. Senat, 182. Sitzung 6. GP, 9049 f., <http://senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/331373.pdf> (30. 9. 2020). Kundgemacht als G Nr. 644 vom 8. 10. 1973, GA Nr. 284 vom 3. 11. 1973.

⁶³³ RV 43 BlgNR 14. GP.

⁶³⁴ RV 245 BlgNR 17. GP; StProt. Nationalrat, 66. Sitzung 17. GP, 7573 f.

⁶³⁵ *Hummer/Zeller*, ÖJIP 1988, 73 und 76 (insb. Fn. 101).

⁶³⁶ Vgl. *Hummer/Zeller*, ÖJIP 1988, 62 und 64. Siehe auch unten 2. Teil, A.V.2.c) und 2. Teil, A.V.2.d).

⁶³⁷ GA Nr. 95 vom 11. 4. 1972.

schaftsplanung)⁶³⁹ wurden dagegen sogar in – höherrangige – DFB gegossen.⁶⁴⁰ Die Neuordnung der Senatswahlkreise (Maßnahme Nr. 111) erfolgte schließlich erst mit G Nr. 422 vom 30. Dezember 1991.⁶⁴¹

Auf einvernehmlichen Antrag der Zentralregierung und – je nach Zuständigkeit – der Länder und/oder der Region kann nach Art. 104 Abs. 1 ASt. 1972 auch die Finanzregelung des Statuts mit einfachem Staatsgesetz geändert werden. Dies erfolgte mit G Nr. 386 vom 30. November 1989,⁶⁴² wobei diese Regelung vor der Streitbeilegung noch mit DFB ergänzt wurde.⁶⁴³

d) Durchführungsbestimmungen

Die Erlassung der DFB (Pkt. 11 OpKal.)⁶⁴⁴ innerhalb der Zweijahresfrist gem. Art. 108 Abs. 1 ASt. 1972, d.h. bis zum 20. Jänner 1974, wäre aufgrund von Umfang, Komplexität und nötiger „Berücksichtigung des dynamischen Charakters von Minderheitenschutzbestimmungen“ nur unter Inkaufnahme von großen qualitativen Einbußen möglich gewesen.⁶⁴⁵ Ohnedies erkannte der VfGH, dass es sich bei den DFB um ein dauerhaftes Instrument handle.⁶⁴⁶

Ab 1983 sorgten aber auch politische Gründe für eine immer schleppendere Umsetzung.⁶⁴⁷ Auch daher nahm die SVP 1988 – u. a. im Bereich des Gebrauchs der Minderheitensprachen in öffentlichen Ämtern und vor Gericht⁶⁴⁸ – Abstriche im Vergleich zu den Entwürfen der paritätischen Kommissionen in Kauf.⁶⁴⁹ Im Ge-

⁶³⁸ DPR Nr. 235 vom 26.3.1977, GA Nr. 146 vom 31.5.1977.

⁶³⁹ Art. 10 Abs. 1 DPR Nr. 526 vom 19.11.1987, GA Nr. 301 vom 28.12.1987, i.V.m. Art. 11 DPR Nr. 616 vom 24.7.1977, OBl. zu GA Nr. 234 vom 29.8.1977.

⁶⁴⁰ Zu den vorstehenden Ausführungen – und für die mit Verwaltungsakten zu erfüllenden Paketmaßnahmen, von denen nur drei (als Pkt. 2) Eingang in den Operationskalender fanden – vgl. *Hummer/Zeller*, ÖJIP 1988, 62 f. Zum Rang der DFB siehe unten 2. Teil, B.II.2.b).

⁶⁴¹ GA Nr. 3 vom 4.1.1992.

⁶⁴² GA Nr. 283 vom 4.12.1989.

⁶⁴³ GvD Nr. 268 vom 16.3.1992, OBl. zu GA Nr. 94 vom 22.4.1992.

⁶⁴⁴ Siehe zur Rechtsquelle der DFB ausführlich unten 2. Teil, B.II.2.

⁶⁴⁵ *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 64 (v. a. Fn. 213); *Hummer/Zeller*, ÖJIP 1988, 64; *Alcock*, Geschichte 162; *Matscher*, Die Perspektive Österreichs, in: Clementi/Woelk (Hg.), 1992: Ende eines Streits. Zehn Jahre Streitbeilegung im Südtirolkonflikt zwischen Italien und Österreich (2003) 99 (101); *Fenet*, AFDI 1993, 363.

⁶⁴⁶ VfGH Urteil Nr. 212/1984, GA VfGH Nr. 204 vom 25.7.1984, RE Pkt. 2; Urteil Nr. 160/1985, GA VfGH Nr. 131 vom 5.6.1985, RE Pkt. 2.

⁶⁴⁷ Vgl. dazu z. B. *Hummer/Zeller*, ÖJIP 1988, 65 ff.; *Zeller*, ÖJIP 1992, 48 f. So auch *Fenet*, AFDI 1993, 363.

⁶⁴⁸ DPR Nr. 574 vom 15.7.1988, GA Nr. 105 vom 8.5.1989.

⁶⁴⁹ So *Zeller*, ÖJIP 1992, 49 und 62. Siehe dazu ausführlich *Hummer/Zeller*, ÖJIP 1988, 67 ff.; vgl. auch *Hagg*, Auf der Zielgerade zum Paketabschluss: Erinnerungen an die Auto-nomieentwicklungen 1988–1992, in: Grote/Siller (Hg.), Südtirolismen. Erinnerungskulturen – Gegenwartsreflexionen – Zukunftsvisionen (2011) 57.

genzug erreichte sie die (weder im Paket noch in Kommissionsentwürfen enthaltene) Errichtung einer Außenstelle des Oberlandesgerichts Trient⁶⁵⁰ – und damit einhergehend auch eines Jugendgerichts⁶⁵¹ – in Bozen.⁶⁵²

Wenig später geriet die Streitbeilegung mit der Schaffung einer allgemeinen Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis (AKB) des Staates auch gegenüber den Sonderautonomien (Art. 2 Abs. 3 lit. d G Nr. 400 vom 23. August 1988)⁶⁵³ als Höhepunkt eines schon seit Beginn der 1980er-Jahre bemerkbaren zentralistischen Umschwungs⁶⁵⁴ aber wieder in weite Ferne.⁶⁵⁵

Erst unter *Riz*, der dem seit 1957 amtierenden *Magnago* 1991 als Parteiboss der *SVP* nachfolgte,⁶⁵⁶ wurden mit GvD Nr. 265, 266, 267 und 268, jeweils vom 16. März 1992,⁶⁵⁷ weitere DFB erlassen, die der Streitbeilegung endgültig den Weg ebneten.⁶⁵⁸

Von großer Bedeutung ist dabei insb. das GvD Nr. 266/1992, das nicht nur die Beziehungen zwischen Staat und Land in besonderer Weise regelt,⁶⁵⁹ sondern – in Art. 1 Abs. 2 – kundtut, dass die Sonderautonomie auf dem Zweiten Autonomiestatut beruht und sogar ausdrücklich einräumt, dass diese sich aus dem Pariser Vertrag „ableitet“⁶⁶⁰ – bzw. zumindest mit diesem verknüpft ist („*ricollegantesi*“) –, „in welchem die Ausübung autonomer Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse

⁶⁵⁰ G Nr. 335 vom 17. 10. 1991, GA Nr. 254 vom 29. 10. 1991.

⁶⁵¹ Jugendgerichte sind nach Art. 2 KGD Nr. 1404 vom 20. 7. 1934, GAKI Nr. 208 vom 5. 9. 1934, i. d. G. F. bei allen Oberlandesgerichten und bei deren Außenstellen anzusiedeln.

⁶⁵² Vgl. zu den Ausführungen in diesem Abs. *Hummer/Zeller*, ÖJIP 1988, 67 ff. und 83 f.

⁶⁵³ OBl. Nr. 86 zu GA Nr. 214 vom 12. 9. 1988.

⁶⁵⁴ *Hummer*, 40 Jahre 71 und 73; *Zeller*, ÖJIP 1992, 61.

⁶⁵⁵ *Hummer/Zeller*, ÖJIP 1988, 75 ff., 85 und 88. Vgl. zu diesen staatlichen Eingriffsinstrumenten ausführlich *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 126 ff. (insb. 141 ff.); *Hummer*, 40 Jahre 70 ff.; ferner unten 2. Teil, B.II.1.c)cc).

⁶⁵⁶ *Gehler*, Vollendung der Bilateralisierung als diplomatisch-juristisches Kunststück: Die Streitbeilegungserklärung zwischen Italien und Österreich 1992, in: Clementi/Woelk (Hg.), 1992: Ende eines Streits. Zehn Jahre Streitbeilegung im Südtirolkonflikt zwischen Italien und Österreich (2003) 17 (33). Siehe auch *Zeller*, ÖJIP 1992, 51 ff., und die Forderungen für die Streitbeilegung laut der Resolution der *SVP*-Landesversammlung vom 23. 11. 1991, abgedruckt etwa in *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hg.), Sonderdruck 67 ff. (Dokument 17).

⁶⁵⁷ Jeweils OBl. zu GA Nr. 94 vom 22. 4. 1992, samt bedeutender Berichtigung des Art. 3 Abs. 2 GvD Nr. 266/1992 in GA Nr. 114 vom 18. 5. 1992, 37. Siehe dazu *Zeller*, ÖJIP 1992, 66 (Fn. 66).

⁶⁵⁸ Für eine Chronik dieser letzten Paketumsetzungsphase siehe *Zeller*, ÖJIP 1992, 49 ff. Insg. wurden bis dahin – nach *Reggio d’Aci*, Regione 656 ff., Anhang C – in 67 Rechtsakten DFB erlassen, sofern man auch jene zur Ergänzung oder Änderung bestehender DFB mitbezieht.

⁶⁵⁹ Siehe dazu unten 2. Teil, B.II.2.c).

⁶⁶⁰ So die amtliche deutsche Übersetzung in OBl. zu ABiReg. Nr. 20 vom 12. 5. 1992.

auch zum Schutz der sprachlichen Minderheiten vorgesehen ist“. Damit ist klargestellt, dass die *gesamte* Autonomie dem Minderheitenschutz dient.⁶⁶¹

Anlässlich der Erlassung der einzelnen DFB – und nicht, wie in Pkt. 12 OpKal. vorgesehen, mit einem einzigen Dekret – wurde der mit der neuen Kompetenzordnung einhergehende Übergang von Ämtern und Personal an das Land schrittweise vollzogen.⁶⁶²

e) Streitbeilegung

aa) Vorbereitung

Parallel zur Endphase der inhaltlichen Durchführung des Pakets brachte die *SVP* als letzte Hürde für die Streitbeilegung erneut die Frage seiner völkerrechtlichen Verankerung auf. Italien sicherte dabei – nach anfänglicher Ablehnung – die Überreichung einer Note an Österreich zu, der auch die Paketdurchführungsmaßnahmen beigelegt werden sollten.⁶⁶³ Dies ist insb. deshalb interessant, weil Pkt. 13 OpKal. keine Übermittlung einer Note vorsah, sondern nur auf die „Erlassung der letzten Durchführungsbestimmungen“ abstellte.

Die italienische Note sollte auf den beizufügenden Tätigkeitsbericht des Ministerpräsidenten *Giulio Andreotti* verweisen, den dieser dem Parlament zum bevorstehenden Abschluss der Legislaturperiode erstattete.⁶⁶⁴ *Andreotti* verwies in seinen Parlamentsreden am 30. Jänner 1992 darauf, dass das Paket mit den am selben Tag genehmigten DFB erfüllt sei; eine explizite Verbindung zum Pariser Vertrag stellte er zwar nicht her,⁶⁶⁵ er brach aber nicht nur für das Mitwirkungsrecht der deutschsprachigen Minderheit bei der Ausgestaltung der Autonomie (Pkt. 2 Satz 2 PV) eine Lanze, sondern betonte die Notwendigkeit des Konsenses mit den deutsch- und ladinischsprachigen Minderheiten bei Änderungen der Autonomie.⁶⁶⁶ Der gesamte

⁶⁶¹ Vgl. *Zeller*, Ist ein Abschluß der Durchführung des Südtirol-Pakets in Sicht? Eine Analyse der noch offenen Fragen, ÖJP 1990, 631 (640 f.). Auch *Fenet* (AFDI 1993, 365) betont, dass der Staat diese Verbindung zwischen Autonomie und Minderheitenschutz berücksichtigen muss, da auch das nationale Interesse (in Art. 4 ASt. 1972) ausdrücklich ebendiesen Schutz beinhaltet.

⁶⁶² *Hummer/Zeller*, ÖJIP 1988, 65.

⁶⁶³ *Zeller*, ÖJIP 1992, 54.

⁶⁶⁴ Ebenda.

⁶⁶⁵ Laut *Zeller* (ÖJIP 1992, 54 f.) hatte er dies *Riz* gegenüber zugesichert. Diese Verbindung stellte *Riz* dann selbst in einer Rede vom 31. 1. 1992 her: vgl. StProt. Senat, 661. Sitzung 10. GP, 16 (17 ff.), <http://senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/318284.pdf> (30. 9. 2020).

⁶⁶⁶ StProt. Abgeordnetenversammlung, 756. Sitzung 10. GP, 94732 (94746 f.), http://www.came.ra.it/_dati/leg10/lavori/stenografici/sed0756/sed0756.pdf (30. 9. 2020); StProt. Senat, 660. Sitzung 10. GP, 4 (28 f.), <http://senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/318283.pdf> (30. 9. 2020); deutsche Übersetzung in *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hg.), Sonderdruck 74 f. (Dokument 18). Siehe dazu auch unten 2. Teil, A.VI.1.b)hh), 2. Teil, A.VI.2.a) und 3. Teil, B.I.1.b)cc) bzw. – im Verfassungsrecht – 2. Teil, B.I.2.b).

Tätigkeitsbericht⁶⁶⁷ und eine Auflistung aller Maßnahmen zur Durchführung des Pakets⁶⁶⁸ wurden dem stenografischen Sitzungsprotokoll beigelegt.

Eine Einigung über den Inhalt der Note, der jedenfalls *Andreottis* Bericht beigelegt werden sollte, wurde dann erst nach der italienischen Parlamentswahl vom 5. und 6. April 1992 erzielt, bei der die Regierungsparteien eine „historische Niederlage“⁶⁶⁹ bezogen hatten und *Andreotti* nur noch interimistisch an der Macht war.⁶⁷⁰

bb) Italienische Note

Zum Zweck der Durchführung der in Pkt. 13 OpKal. vorgesehenen Schritte übermittelte das italienische Außenministerium der österreichischen Botschaft in Rom mit Note vom 22. April 1992⁶⁷¹ den die Südtirolfrage betreffenden Teil der Ausführungen *Andreottis* vom 30. Jänner 1992, die im stenografischen Protokoll der Abgeordnetenkommission enthalten sind und auch eine Liste der Paketdurchführungsmaßnahmen umfassen.

Ebenso wurde „aus sachlichem Zusammenhang“ das Zweite Autonomiestatut übermittelt, „welches im Zuge der Festlegung des institutionellen Rahmens der Autonomen Provinz Bozen auch darauf abgezielt hat, die weitestmögliche Verwirklichung der Autonomie und der Zielsetzung des Schutzes der deutschsprachigen Minderheit, wie sie im Pariser Vertrag enthalten ist, sicherzustellen, in welchem unter anderem die Gewährung der Ausübung einer autonomen Gesetzgebungs- und Vollzugsgewalt vorgesehen ist.“

Der Note waren auch die gesamten stenografischen Protokolle der Kammersitzungen vom 30. und 31. Jänner sowie vom 1. Februar 1992 – und damit auch eine Auflistung aller Paketdurchführungsmaßnahmen – sowie die Finanzregelung von 1988 beigelegt.⁶⁷²

⁶⁶⁷ StProt. Abgeordnetenkommission, 756. Sitzung 10. GP, Anhang A, 94799 (94856 ff.).

⁶⁶⁸ StProt. Abgeordnetenkommission, 756. Sitzung 10. GP, Anhang A, 94863 ff.; StProt. Senat, 660. Sitzung 10. GP, Anhang, 41 (43 ff.). Die Liste der Paketdurchführungsakte ist auch in deutscher Übersetzung abgedruckt in *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hg.), Sonderdruck 77 ff. (Dokument 20).

⁶⁶⁹ *Gehler*, Vollendung 39 (Fn. 24).

⁶⁷⁰ Für die Umstände, die zu dieser Einigung führten, siehe *Zeller*, ÖJIP 1992, 56 f.; *Gehler*, Vollendung 54 f. (Dokument 5), 57 ff. (Dokument 7) und 59 f. (Dokument 8); *Riz*, StProt. Senat, 661. Sitzung 10. GP, 18 f.

⁶⁷¹ Abgedruckt etwa in *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hg.), Sonderdruck 76 (Note: Dokument 19), 77 ff. (Liste der Durchführungsakte: Dokument 20) und 88 (deutsche Übersetzung); *Gehler*, Vollendung 60 f. (deutsche Übersetzung: Dokument 9a).

⁶⁷² Vgl. Bericht des Außenpolitischen Ausschusses des österreichischen Nationalrats über den Bericht des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten namens der Bundesregierung an den Nationalrat betreffend Punkt 13 des Südtirol-Operationskalenders vom 2. Juni 1992, 542 BlgNR 18. GP, auszugsweise abgedruckt auch in *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hg.), Österreichische außenpolitische Dokumentation Nr. 4/92, Oktober 1992. Texte und Dokumente (1992), Dokument 73, 25 (28).

Schließlich teilte Italien mit, dass die Regierung das Ergebnis als „wichtigen Bezugspunkt für den Minderheitenschutz an[sehe], wie er sich auch im KSZE-Rahmen herausbildet. Auch dessen spezifische Überprüfungsmechanismen können Anwendung finden“.⁶⁷³

Ebenfalls am 22. April 1992 erfolgte die Kundmachung der DFB vom 16. März 1992 im Gesetzesanzeiger,⁶⁷⁴ was die 50-Tage-Frist für die Abgabe der Streitbeilegungserklärung Österreichs gem. Pkt. 13 OpKal. auslöste, die sohin bis zum 11. Juni 1992 lief.⁶⁷⁵

Noch am selben Tag bestätigte Österreich mit Verbalnote⁶⁷⁶ den Empfang der italienischen Note und behielt sich vor, die dieser beigefügten Paketdurchführungsmaßnahmen auf ihre Übereinstimmung mit dem Verhandlungsergebnis, „wie es im Lichte der Resolutionen der [VN-Generalversammlung] von den Außenministern Österreichs und Italiens am 30. November 1969 in Kopenhagen festgelegt wurde“, zu überprüfen. Am 23. April 1992 teilte Italiens Außenministerium dann in einer „interpretativen Erklärung“ mit, die Note enthalte zwar einen Bezug zum Pariser Vertrag, sie könne aber „verschieden interpretiert werden“; eine Befassung des IGH sei jedenfalls nur bei größeren Verletzungen des Pakets möglich.⁶⁷⁷

cc) Prüfung und Zustimmung

Der Text der Streitbeilegungserklärung Österreichs war schon 1969 zwischen *Waldheim* und *Moro* vereinbart worden.⁶⁷⁸ Nunmehr wurde er auf Ansinnen von *Riz* und mit Zustimmung Italiens um eine ausdrückliche Bezugnahme auf die – inhaltlich akkordierte – Note vom 22. April 1992 ergänzt.⁶⁷⁹ Spätestens mit dieser Bezugnahme kann man diese nicht vorgesehene Zwischenphase wohl als „Operationskalender im Operationskalender“⁶⁸⁰ bezeichnen.

⁶⁷³ Zum KSZE-Rahmen siehe *Zeyer*, Status 95 ff., zum Minderheitenschutz der heutigen OSZE etwa *Bortloff*, Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Eine völkerrechtliche Bestandsaufnahme (1996) 258 ff.; *Pfeil*, Die Entwicklung des Minderheitenschutzes im Rahmen des Europarates und der KSZE/OSZE, in: Pan/Pfeil (Hg.), Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen. Band 3 (2006) 442; in Grundzügen auch unten 3. Teil, B.I.1.a)bb). Für potenzielle Folgen des Verweises in der Note vgl. *Hilpold*, Minderheitenrecht 178 ff. (dazu kurz unten 3. Teil, B.I.1.a)bb)).

⁶⁷⁴ Siehe oben 2. Teil Fn. 657.

⁶⁷⁵ In diesem Sinne auch *Zeller*, ÖJIP 1992, 58.

⁶⁷⁶ Abgedruckt u. a. in *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hg.), Sonderdruck 88 (Dokument 21); *Gehler*, Vollendung 61 f. (Dokument 9b).

⁶⁷⁷ *Zeller*, ÖJIP 1992, 57.

⁶⁷⁸ Abgedruckt u. a. in *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hg.), Sonderdruck 55 (Dokument 12); *Zeller*, Verankerung Dokument 6.

⁶⁷⁹ *Zeller*, ÖJIP 1992, 58.

⁶⁸⁰ *Gehler*, Vollendung 40 ff.

Während Österreich für die Prüfung der völkerrechtlichen Verankerung und der Erfüllung des Pakets Gutachten bei *Felix Ermacora* und *Franz Matscher* in Auftrag gab,⁶⁸¹ stimmte die SVP-Landesversammlung am 30. Mai 1992 mit großer Mehrheit (82,86 Prozent) dem Abschluss des Pakets unter der Voraussetzung seiner internationalen Absicherung zu.⁶⁸²

Der Südtiroler Landtag wurde dagegen nicht befasst, was Österreichs Außenminister *Alois Mock* damit begründete, dass in diesem auch der italienische Bevölkerungsteil vertreten sei, „und der Pariser Vertrag – in dessen Ausführung die Paketmaßnahmen erfüllt wurden – nicht in dessen Interesse geschlossen wurde.“⁶⁸³ Es wurden jedoch alle im Landtag vertretenen Parteien – mit Ausnahme des (neofaschistischen)⁶⁸⁴ *Movimento Sociale Italiano (MSI)* – im Südtirol-Unterausschuss des österreichischen Nationalrats angehört.⁶⁸⁵

Nachdem sich am 4. Juni 1992 auch der Tiroler Landtag mehrheitlich für die Abgabe der Streitbeilegungserklärung ausgesprochen hatte,⁶⁸⁶ stellte der österreichische Nationalrat in einer Entschließung vom 5. Juni 1992 u. a. fest, dass „das 1969 zwischen Österreich und Italien vereinbarte Paket von Maßnahmen zugunsten der österreichischen Volksgruppe in Italien derart als erfüllt anzusehen ist, daß Südtirol heute in seinem ethnischen, kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Bestand gesichert ist“. Daher ersuchte er die Bundesregierung, die Streitbeilegungserklärung gem. Pkt. 13 OpKal. abzugeben.⁶⁸⁷

dd) Österreichische Schlusserklärung

Am 11. Juni 1992 übergab Österreichs Außenminister *Mock* dem italienischen Botschafter eine ausführliche Note,⁶⁸⁸ die – in Pkt. 4 – auch die Streitbeilegungserklärung enthielt.

⁶⁸¹ Siehe dazu mit Ausschnitten aus den zwei Gutachten *Gehler*, Vollendung 33 ff.

⁶⁸² *Gehler*, Vollendung 42; *Zeller*, ÖJIP 1992, 58 ff. und 80 ff. (Anhang 1, Dokument 1).

⁶⁸³ In Beantwortung einer Anfrage der *Grünen*. Zitiert nach: *Zeller*, ÖJIP 1992, 59 (Fn. 44). Kritisch zur nicht erfolgten Befassung des Landtags *Steiner*, Südtirol: Abschluß des „Autonomie-Paketes“, ÖJP 1992, 787 (796). Siehe dazu aus heutiger Sicht unten 3. Teil, B.I.2. und insb. 3. Teil, B.I.2.e)bb).

⁶⁸⁴ Vgl. zur Ideologie des *MSI* z. B. *Conti*, *L'anima nera della Repubblica*. Storia del Msi (2013).

⁶⁸⁵ *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hg.), Jahrbuch der österreichischen Außenpolitik. Außenpolitischer Bericht 1992 (1993) 191.

⁶⁸⁶ Vgl. dazu *Gehler*, Vollendung 43; *Zeller*, ÖJIP 1992, 59.

⁶⁸⁷ Entschließung des Nationalrats 51/E 18. GP, v. a. Pkt. 2 und 12. Vgl. zur Abstimmung StProt. Nationalrat, 72. Sitzung 18. GP, 7854 ff.: Der Bericht des Außenministers (III-77 BlgNR 18. GP) wurde mit 125 zu 30 Stimmen, die Entschließung „mit Mehrheit“ angenommen.

⁶⁸⁸ Abgedruckt in *Gehler*, Vollendung 65 ff. (Dokument 12); *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hg.), Texte 44 ff. (Dokument 77); online im Zeitgeschichte-Informationssystem (ZIS) der Universität Innsbruck unter <http://uibk.ac.at/zeitgeschichte/zis/library/19920611.html> (30. 9. 2020).

Laut Pkt. 1 hat die österreichische Regierung die Note vom 22. April 1992 „mit Befriedigung zur Kenntnis genommen“, wobei die am selben Tag angekündigte Prüfung der italienischen Paketdurchführungsmaßnahmen „in der Gesamtheit der Maßnahmen“ positiv ausgefallen sei (Pkt. 2). Pkt. 3 verweist auf den in Ausführung der VN-Resolutionen von 1960 und 1961 akkordierten Operationskalender als Vorgehensweise, um zur Streitbeilegung zu gelangen, bevor die Bundesregierung in Pkt. 4 die Schlusserklärung gem. Pkt. 13 OpKal. wie folgt abgibt:

„Im Hinblick darauf, daß zwischen Österreich und Italien eine Streitigkeit über die Durchführung des Pariser Abkommens [...] entstanden ist; im Hinblick darauf, daß diese Streitigkeit Gegenstand der Resolutionen 1497 (XV) und 1661 (XVI) [...] war; unter Beachtung darauf, daß die Vollversammlung der [VN] Österreich und Italien in den erwähnten Resolutionen empfohlen hat, die Verhandlungen mit dem Ziel wieder aufzunehmen, eine Lösung aller Differenzen hinsichtlich der Durchführung des [Pariser] Abkommens zu finden; in Anbetracht der Tatsache, daß die Wiederaufnahme der Verhandlungen stattgefunden und zur Annahme einer Methode der Beratungen geführt hat, welche geeignet war, die Beilegung der Streitigkeit ohne Präjudiz für die jeweiligen Rechtsstandpunkte der beiden Seiten herbeizuführen; mit Rücksicht darauf, daß die italienische Regierung in ihrer Regierungserklärung vom 3. Dezember 1969 detailliert aufgezählte Maßnahmen angekündigt hat, die in dauerhafter Weise die Interessen der deutschsprachigen Bevölkerung Südtirols, das friedliche Zusammenleben und die Entwicklung der Sprachgruppen Südtirols zu gewährleisten bestimmt sind; angesichts der Tatsache, daß die italienische Regierung diese in der Regierungserklärung [...] angekündigten Maßnahmen nunmehr verwirklicht und mit Note vom 22. April 1992 mitgeteilt hat: erklärt die österreichische Bundesregierung, daß sie die [...] Streitigkeit, welche Gegenstand der erwähnten Resolutionen [...] war und den Status des deutschsprachigen Elements der Provinz Bozen (Bolzano) – Durchführung des Pariser Abkommens [...] – betrifft, als beendet erachtet.“⁶⁸⁹

Pkt. 5 unterstreicht die laufenden Kontakte der Regierungen im Zuge der Paketumsetzung seit Dezember 1969 und verweist darauf, dass „Südtirol immer mehr zu einem konstruktiven Element in den gutnachbarlichen Beziehungen“ werde. Pkt. 6 lautet dann wie folgt:

„Die österreichische Regierung geht unter Beibehaltung ihrer Verantwortung als Unterzeichner des Pariser Abkommens davon aus, daß die von der italienischen Regierung im Interesse der Volksgruppen Südtirols durchgeführten Maßnahmen und somit das Autonomiestatut 1972 mit seinen [DFB], ordentlichen Gesetzen und Verwaltungsakten, wie es aus dem Anhang zur Note vom 22. April 1992 hervorgeht, nicht einseitig abgeändert werden, sondern, wie der italienische Ministerpräsident in seinen Parlamentserklärungen vom 30. Jänner 1992, welche [Österreich] mit der genannten Note vom 22. April übermittelt wurden, festgestellt hat, nur im Rahmen der gemeinsamen Verantwortung und des bereits bisher zwischen der Zentralgewalt und den betroffenen Volksgruppen erreichten politischen Konsenses, welche auch für den Fall fort dauern müssen, daß normative Änderungen erforderlich werden sollten.“

⁶⁸⁹ Vgl. den am 1. 12. 1969 zwischen *Waldheim* und *Moro* akkordierten Text, der noch keine Note Italiens an Österreich zur Mitteilung der Verwirklichung der angekündigten (Paket-) Maßnahmen vorgesehen hatte, in *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hg.), Sonderdruck 55 (Dokument 12).

Pkt. 7 der Note erinnert an den am Vortag erfolgten Austausch der Ratifikationsurkunden zum IGH-Vertrag, Pkt. 8 gibt der Hoffnung auf die baldige Notifizierung der Streitbeilegung an den VN-Generalsekretär und auf den Abschluss eines Freundschaftsvertrags (Pkt. 15 bzw. 18 OpKal.) Ausdruck. Dieser Hoffnung schloss sich – noch am selben Tag – das italienische Außenministerium an, das Österreichs Streitbeilegungserklärung („*quietanza liberatoria*“) in einer Verbalnote⁶⁹⁰ „mit lebhafter Befriedigung“ zur Kenntnis nahm (Pkt. 14 OpKal.).

Pkt. 15 OpKal. wurde dann auch bereits am 19. Juni 1992 durchgeführt, indem die VN-Botschafter Österreichs und Italiens in New York dem VN-Generalsekretär mit (beinahe)⁶⁹¹ gleichlautenden Schreiben vom 17. Juni 1992 die Streitbeilegung zur Kenntnis brachten und um die entsprechende Benachrichtigung der VN-Generalversammlung ersuchten.⁶⁹²

Die Schreiben verweisen v. a. darauf, dass Österreich nach Durchführung der im Jahr 1969 angekündigten italienischen Maßnahmen und nach entsprechender Mitteilung in einer Note vom 22. April 1992, die am selben Tag beantwortet wurde, am 11. Juni 1992 die Beilegung des Streits über die Durchführung des Pariser Vertrags erklärt hat.

Ohne dass dies im Operationskalender vorgesehen gewesen wäre, wurde die Beilegung des Streits am 30. Juni 1992 zudem der Europäischen Gemeinschaft (EG) und der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) mitgeteilt.⁶⁹³

3. IGH-Vertrag

a) Operationskalender

Wie in Pkt. 13 OpKal. vorgesehen, wurden am Tag vor Fristablauf, also am 10. Juni 1992, einen Tag vor Abgabe der Streitbeilegungserklärung, die Ratifikationsurkunden zum IGH-Vertrag in Wien ausgetauscht,⁶⁹⁴ der bereits 1969 para-

⁶⁹⁰ In italienischer Sprache abgedruckt in *Zeller*, ÖJIP 1992, 86 f. (Anhang 1, Dokument 2).

⁶⁹¹ Abweichend ist nur die Bezeichnung Südtirols als „*South Tyrol*“ und „*Province of Bozen*“ (Österreich) bzw. „*Alto Adige/South Tyrol*“ und „*Province of Bolzano*“ (Italien).

⁶⁹² VN-GV, 46. Sitzungsperiode, Schreiben des Ständigen Vertreters Österreichs *Hohenfellner*, A/46/939, <http://undocs.org/A/46/939> (30.9.2020); Schreiben des Ständigen Vertreters Italiens *Traxler*, A/46/940, <http://undocs.org/A/46/940> (30.9.2020). Für das österreichische Schreiben, dem auch eine Kopie der Note mit der Streitbeilegungserklärung vom 11.6.1992 beigelegt war, siehe auch *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hg.), *Texte 47* (Dokument 78).

⁶⁹³ Vgl. *Gehler*, *Vollendung 44*; *Pallaver*, *L'erba del vicino. Italien – Österreich. Nachbarn in Europa*, in: *Gehler/Steininger* (Hg.), *Österreich und die europäische Integration seit 1945. Aspekte einer wechselvollen Entwicklung*² (2014) 235 (251); *Zeller*, ÖJIP 1992, 60.

⁶⁹⁴ BGBl. 1992/395, 1616; GA Nr. 195 vom 20.8.1992, 31.

phiert,⁶⁹⁵ 1971 unterzeichnet⁶⁹⁶ und 1973 (Italien) bzw. 1988 (Österreich) parlamentarisch genehmigt worden war.⁶⁹⁷

Am 31. Juli 1992 wurden auch Pkt. 16 und 17 OpKal. erfüllt, indem der IGH-Vertrag dem Kanzler des IGH und der Generalsekretärin des Europarats notifiziert wurde.⁶⁹⁸ Damit war der Operationskalender nach fast 23 Jahren abgearbeitet. Nur Pkt. 18 OpKal. – der allfällige Abschluss eines Vertrags über die freundschaftliche Zusammenarbeit – blieb offen.⁶⁹⁹ Es kam nur ein Rahmenabkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften zustande, das am 27. Jänner 1993 unterzeichnet wurde.⁷⁰⁰

b) Inhalt

Mit dem IGH-Vertrag wurde die Anwendbarkeit des Kap. I SBÜ („Gerichtliche Beilegung“) – und damit die Zuständigkeit des IGH für die Entscheidung über Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung von bilateralen Verträgen – auch auf Streitfälle ausgedehnt, die Tatsachen oder Verhältnisse aus der Zeit vor Inkrafttreten des SBÜ betreffen (Art. 1).⁷⁰¹ Der Vertrag trat schließlich mit dem Austausch der Ratifikationsurkunden in Kraft (Art. 2).

Dem folgend ist der IGH seit dem 10. Juni 1992 für alle rechtlichen Streitigkeiten über die Auslegung und Durchführung des Pariser Vertrags zuständig, auch wenn es sich um Fälle aus der Zeit vor Inkrafttreten des SBÜ handelt.⁷⁰²

Der 1956 ausgebrochene Streit über die Durchführung des Pariser Vertrags⁷⁰³ wurde zwar schon am Tag nach Inkrafttreten des IGH-Vertrags beigelegt, die damit erfolgte Ausweitung der Zuständigkeit des IGH auf „Tatsachen oder Verhältnisse“ vor Inkrafttreten des SBÜ war aber trotzdem wichtig: *Zellers* Auffassung, wonach zukünftige Streitigkeiten „als *neuer* Streit zu qualifizieren“ seien, für die „der Einwand der Unzuständigkeit ‚ratione temporis‘ nicht gilt, da eine Unterwerfung in

⁶⁹⁵ Pkt. 1 OpKal. Siehe dazu oben 2. Teil, A.V.2.

⁶⁹⁶ Pkt. 8 OpKal. Siehe dazu oben 2. Teil, A.V.2.b).

⁶⁹⁷ Pkt. 9 OpKal. Siehe dazu oben 2. Teil, A.V.2.b).

⁶⁹⁸ Vgl. *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hg.), Texte 48 f. (Dokument 79).

⁶⁹⁹ Vgl. dazu *Gehler*, Vollendung 46 f.; *Pallaver*, Erba 244 (Fn. 58) und 251 ff.

⁷⁰⁰ BGBl. 1995/421; G Nr. 76 vom 8. 3. 1995, OBl. Nr. 32 zu GA Nr. 65 vom 18. 3. 1995.

⁷⁰¹ Siehe auch schon oben 2. Teil, A.III.2.d)cc) (für die Möglichkeiten zur Unterwerfung unter die Gerichtsbarkeit des IGH) sowie 2. Teil Fn. 422 (für das Inkrafttreten des SBÜ für Österreich und Italien).

⁷⁰² Vgl. dazu *Hafner*, Anmerkungen 239 f.; ausführlich *Zeller*, Verankerung 85 ff.

⁷⁰³ Vgl. für den Zeitpunkt des Ausbruchs des Streits um die Durchführung des Pariser Vertrags oben 2. Teil, A.III.2.a).

vertraglicher Form bereits mit der Ratifikation [des SBÜ] im Jahr 1960 erfolgt ist“,⁷⁰⁴ teilte der IGH nämlich nicht: Für seine Zuständigkeit nach Art. 27 lit. a SBÜ stellt er nicht auf den Zeitpunkt der Entstehung des Streits ab, sondern vielmehr darauf, ob sich der Streit auf Tatsachen oder Verhältnisse bezieht, die schon vor Inkrafttreten des SBÜ entstanden sind⁷⁰⁵ – er blickt auf die „*source or real cause of the dispute*“.⁷⁰⁶

Zwar wird ein künftiger Streitfall zu Südtirol wohl „nicht wegen des Rechtscharakters der Paketmaßnahmen entstehen, sondern – aller Wahrscheinlichkeit nach – durch eine von Österreich behauptete Aushöhlung der im Pariser Vertrag festgelegten und im ‚Paket‘ näher determinierten Minderheitenschutz- und Autonomiebestimmungen ausgelöst werden.“⁷⁰⁷ Es ist aber zweifelhaft, ob damit bereits die geforderte „*new situation*“⁷⁰⁸ einhergeht – oder der Ursprung des Streits nicht doch (weiterhin) im Pariser Vertrag erblickt werden muss.⁷⁰⁹

Aus diesem Grund war der Abschluss des IGH-Vertrags in jedem Fall sehr sinnvoll, da er alle Zweifel an der Zuständigkeit des IGH für rechtliche Streitigkeiten über die Auslegung und Durchführung des Pariser Vertrags zerstreut hat.⁷¹⁰

VI. Völkerrechtliche Verankerung der Paket-Autonomie

Die bisherigen Ausführungen spannen einen Bogen vom Pariser Vertrag vom 5. September 1946 bis zur Beilegung des über seine Erfüllung entbrannten Streits am 11. Juni 1992. Diese Beilegung erfolgte nach der innerstaatlichen Umsetzung der Paketmaßnahmen, die zu einem neuen, jenes von 1948 bei weitem übersteigenden Minderheitenschutzsystem geführt hat (Paket-Autonomie).⁷¹¹ Die Rechtsnatur dieser Paket-Autonomie wird im Folgenden im Detail analysiert, bevor die daraus resultierenden Rechtsfolgen aufgezeigt werden.

⁷⁰⁴ Zeller, Verankerung 86 f. (Zitat: 86, Fn. 7). *Héraud* (EE 1995, 167 f.) bejaht die Zuständigkeit des IGH sogar unabhängig von Streitbeilegungserklärung und IGH-Vertrag, sieht nun aber eine größere Rechtssicherheit.

⁷⁰⁵ Vgl. IGH, *Certain Property, Liechtenstein/Deutschland*, Preliminary Objections, Urteil vom 10. 2. 2005, ICJ Reports 2005, 6 (Abs.-Nr. 28 ff. und v. a. Abs.-Nr. 48: „*the critical issue is not the date when the dispute arose, but the date of the facts or situations in relation to which the dispute arose*“). Vgl. aber auch die *Dissenting Opinions* der Richter *Kooijmans, Elaraby* bzw. *Owada*, ICJ Reports 2005, 29 (Abs.-Nr. 8 ff.), 40 bzw. 47 (Abs.-Nr. 15 ff.).

⁷⁰⁶ IGH, *Certain Property*, Abs.-Nr. 51.

⁷⁰⁷ Zeller, Verankerung 88.

⁷⁰⁸ Vgl. IGH, *Certain Property*, Abs.-Nr. 49–51.

⁷⁰⁹ In diesem Sinne *Hafner*, Anmerkungen 237 f.

⁷¹⁰ Zeller, Verankerung 88; *Hafner*, Anmerkungen 238. Für die Auswirkungen der mit der völkerrechtlichen Verankerung des Pakets (dazu unten 2. Teil, A.VI.1.) einhergehenden Zuständigkeit des IGH siehe unten 2. Teil, A.VI.2.c).

⁷¹¹ Vgl. zu diesem Begriff bereits kurz oben 1. Teil, C.

1. Rechtsnatur der Paket-Autonomie

a) Kein formelles Rechtsgeschäft

Bekanntlich weigerte sich Italien, über das Erste Autonomiestatut von 1948 hinausgehende Maßnahmen als Akte der Vertragserfüllung anzuerkennen, stellte diese als „einseitige, *ex gratia* gewährte Konzessionen“ dar und schloss insb. den Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen zur authentischen Auslegung, Änderung, Ergänzung oder Neufassung des Pariser Vertrags stets aus.⁷¹² Das Paket⁷¹³ und der Operationskalender⁷¹⁴ sind daher keine bilateralen Verträge. Wegen des fehlenden Bindungswillens geht auch die Annahme eines einseitigen Versprechens Italiens, das politisch akkordierte Paket tatsächlich umzusetzen, fehl.⁷¹⁵

Die völkerrechtliche Bindungswirkung von Staaten an ein bestimmtes Verhalten kann sich aber unter gewissen Umständen auch ohne den Abschluss verbindlicher Rechtsgeschäfte – und sogar ohne einen rechtsgeschäftlichen Willen – ergeben.⁷¹⁶ Rechtspflichten können auch aufgrund von Gewohnheitsrecht und allgemeinen Rechtsgrundsätzen – wie dem hier u. a. maßgeblichen Vertrauensschutz⁷¹⁷ – entstehen.⁷¹⁸ Im vorliegenden Fall sind zwei Institute besonders bedeutend: die spätere Praxis, die einen großen Einfluss auf den Vertragsinhalt hat,⁷¹⁹ und das Estoppel-Prinzip, das selbst ein allgemeiner Rechtsgrundsatz ist⁷²⁰ und berechtigte Erwar-

⁷¹² *Hummer*, 40 Jahre 63 f.; *Hilpold*, Minderheitenrecht 169. Vgl. auch *Gattini*, RDI 1992, 350; *Ago*, *Alcune brevi considerazioni circa la natura del „calendario operativo“ previsto dalle così dette „intese di Copenhagen“*, in: de Guttry/Ronzitti (Hg.), *I rapporti di vicinato tra Italia e Austria* (1987) 35 (35).

⁷¹³ So auch *Zeller*, Verankerung 39 f. (m.w.N. in Fn. 4); *Hilpold*, Absicherung 41 und 43 f.; *Zeyer*, Status 46 f.; *Pizzorusso*, Aspetti 139. Für eine kurze Beschreibung der Grundeigenschaften völkerrechtlicher Verträge siehe bereits oben 2. Teil, A.I.1.

⁷¹⁴ So etwa auch *Zeller*, Verankerung 77 f.; *Hilpold*, Absicherung 41; *Zeyer*, Status 52 f.; *Ago*, *Considerazioni* 37. A.A. *Conetti*, *Controversia* 31 f.

⁷¹⁵ *Zeller*, Verankerung 41 ff. und insb. 43. Vgl. *Schroeder/Wittich*, Einseitige Rechtsgeschäfte Rz. 486.

⁷¹⁶ Vgl. *Karl*, Vertrag 226; *Cahier*, *Le comportement des Etats comme source de droits et d'obligations*, in: Institut Universitaire de Hautes Études Internationales Genève (Hg.), *Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim* (1968) 237 (insb. 265).

⁷¹⁷ Siehe dazu ausführlich *Müller J.*, Vertrauensschutz (und dabei insb. 105 ff., 113 ff. und 171 ff.).

⁷¹⁸ Vgl. Art. 38 Abs. 1 IGH-Statut. Siehe dazu z.B. *Karl*, Vertrag 152 (insb. Fn. 212) und 246 ff.; v. a. mit Bezug auf Völkergewohnheitsrecht *Crootof*, *Change Without Consent: How Customary International Law Modifies Treaties*, YJIL 2016, 237; allgemein zur Hierarchie der Völkerrechtsquellen statt vieler *Pellet*, Article 38, in: Zimmermann et al. (Hg.), *The Statute of the International Court of Justice. A Commentary*² (2012) Rz. 176 ff.

⁷¹⁹ Dazu ausführlich unten 2. Teil, A.VI.1.b).

⁷²⁰ So z.B. *Müller J.*, Vertrauensschutz 9 (m.w.N. in Fn. 19) und 113 f.; *Obwexer*, Schutzfunktion 166; *Binder/Brunner*, Entwicklung 129 (Fn. 32). In der vorherrschenden engen Auslegung (dazu unten 2. Teil, A.VI.1.c) wird das Estoppel-Prinzip aber zuweilen auch als (auf allgemeinen Rechtsgrundsätzen, Rsp. und Rechtslehre beruhendes) Völkergewohnheits-

tungshaltungen eines Staates schützt, die ein anderer Staat durch sein Verhalten hervorgerufen hat, und auf die der zu schützende Staat vertraut hat.⁷²¹

b) Spätere Praxis

aa) Grundsätzliches

Als „konsistente, vertragsbezügliche Handlungen oder Unterlassungen der Vertragsparteien oder von Vertragsorganen auf internationaler Ebene, welche die gemeinsamen Vorstellungen der Parteien über die Auslegung oder den Inhalt des Vertrags widerspiegeln“, bezeichnet *Christopher Peters* den völkervertragsrechtlichen Begriff der späteren Praxis treffend.⁷²²

Es handelt sich dabei um die Praxis zu einem Vertrag *nach* dessen *Abschluss*,⁷²³ was freilich zunächst ihre Rückführbarkeit auf einen völkerrechtlichen Vertrag voraussetzt.⁷²⁴ Ferner ist eine gewisse Übereinstimmung der Praxis zwischen den Vertragsparteien erforderlich, damit es sich überhaupt um eine spätere Praxis im Sinne des Völkerrechts handeln kann.⁷²⁵

Spätere Praxis umfasst sowohl das Parteienverhalten an sich als auch die aus diesem konkret hervorgehenden inhaltlichen Standpunkte.⁷²⁶ Konkret kann ein weites Spektrum relevanter staatlicher⁷²⁷ Verhaltensweisen zur Beurteilung, ob eine übereinstimmende spätere Praxis vorliegt, herangezogen werden, und zwar „[a]lles, was mittel- oder unmittelbar eine Aussage zu Vertragsfragen enthält“.⁷²⁸ Es sind dies sowohl Formen materieller Anwendungspraxis (u. a.: Handlungen, Unterlassungen, Leistungen, tatsächliche Verhaltensweisen, Anwendung bzw. Nichtanwendung des Vertrags) als auch kommentierender Praxis (u. a.: Stellungnahmen, Erklärungen,

recht gedeutet: vgl. *Cottier/Müller J.*, Estoppel, in: Wolfrum (Hg.), MPEPIL, Online-Ausgabe (2007) Rz. 9 f.

⁷²¹ *Karl*, Vertrag 156. Siehe dazu ausführlicher unten 2. Teil, A.VI.1.c).

⁷²² *Peters*, Praxis internationaler Organisationen – Vertragswandel und völkerrechtlicher Ordnungsrahmen (2016) 11 (13 ff.: Erklärung der Definition; Fn. 32: IGH-Rsp.; Fn. 33: weitere ausgewählte Autoren). Für eine umfassende und aktuelle Darstellung der späteren Praxis siehe auch die Beiträge in *Nolte* (Hg.), *Treaties and Subsequent Practice* (2013).

⁷²³ Vgl. *Karl*, Vertrag 111; *Peters*, Praxis 14 ff.; *Buga*, Modification 50 ff.

⁷²⁴ Vgl. z. B. *Hafner*, Subsequent Agreements and Practice: Between Interpretation, Informal Modification, and Formal Amendment, in: *Nolte* (Hg.), *Treaties and Subsequent Practice* (2013) 105 (114); *Buga*, Modification 56 ff.; *Berner*, Agreements 128 f.

⁷²⁵ *Karl*, Vertrag 118. Dazu ausführlich z. B. *Buga*, Modification 61 ff.

⁷²⁶ Vgl. *Karl*, Vertrag 111 ff.; *Peters*, Praxis 22 f.

⁷²⁷ Zur Relevanz der Praxis von „*Non-Party Entities*“ siehe z. B. *Berner*, Agreements 125 ff. und 199 (Zitat) ff.; *Crema*, Prassi 55 ff., 79–81 und 200 ff.

⁷²⁸ *Karl*, Vertrag 114. Ähnlich *Moloo*, When Actions Speak Louder Than Words: The Relevance of Subsequent Party Conduct to Treaty Interpretation, *BJIL* 2013, 39 (63); *Dörr*, Article 31 Rz. 79; *Crema*, Prassi 63 ff.

Ermahnungen, Proteste, *acquiescence*⁷²⁹).⁷³⁰ Ebenso kann die Rsp. nationaler Gerichte für das Bestehen der späteren Praxis relevant sein.⁷³¹ Förmliche Rechtsgeschäfte können dagegen nicht als spätere Praxis eines anderen Vertrags einfließen.⁷³²

Die spätere Praxis ist für die Vertragsauslegung und für die Vertragsgestaltung (v. a. Änderung oder gar Beendigung: *desuetudo*)⁷³³ stets bedeutsam und rechtserheblich. Damit ermöglicht sie ein – gerade im Minderheitenschutz – notwendiges dynamisches Vertragsverständnis.⁷³⁴

Je mehrdeutiger, unbestimmter oder lückenhafter ein Vertragstext dabei ist, umso wichtiger wird die selbstständige normative Bedeutung der späteren Praxis: Es liegt auf der Hand, dass unbestimmte, unklare oder sogar widersprüchliche Vertragsbestimmungen im Vergleich zu klaren vertraglichen Rechten und Pflichten mehr Raum für Konkretisierung und Fortbildung durch übereinstimmende Praxis bieten.⁷³⁵ Der Übergang zwischen den beiden Formen der späteren Praxis – der Vertragsauslegung und der Vertragsgestaltung – ist aber fließend.⁷³⁶

bb) Vertragsauslegende Praxis

Bei der Auslegung ist die spätere Praxis stets zu berücksichtigen.⁷³⁷ Früher diente sie dabei als bekräftigendes, aber bloß ergänzendes Indiz für die *historische* Vertragsabsicht.⁷³⁸ Dies greift aber zu kurz: Klauseln – auch des Pariser Vertrags⁷³⁹ –

⁷²⁹ Stillschweigen als Zustimmung zu staatlichem Verhalten, wenn gegen dieses Verhalten eigentlich Protest angebracht wäre. Vgl. dazu z.B. *Marques Antunes*, *Acquiescence*, in: Wolfrum (Hg.), *MPEPIL*, Online-Ausgabe (2006) Rz. 2; *Berner*, *Agreements* 244–246 (m.w.N. in Fn. 13 ff.); *Crema*, *Prassi* 69–71.

⁷³⁰ Vgl. mit Nachweisen in der internationalen Rsp. *Karl*, *Vertrag* 114 f.; *Müller J.*, *Vertrauensschutz* 172 ff.; *Buga*, *Modification* 24 ff.; *Dörr*, *Article* 31 Rz. 79; ausführlich *Peters*, *Praxis* 120 ff.

⁷³¹ Z. B. *Karl*, *Vertrag* 115; *Schroeder/Karl*, *Sonstige Quellen*, in: Reinisch (Hg.), *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*. Band I: Textteil⁵ (2013) Rz. 498 (Rz. 506); *Dörr*, *Article* 31 Rz. 79.

⁷³² *Karl*, *Vertrag* 120.

⁷³³ *Schroeder/Karl*, *Quellen* Rz. 512; *Müller J.*, *Vertrauensschutz* 110 und 171 f.; zur *desuetudo* auch *Binder*, *Vertragstreue* 270 f.; *Karl*, *Vertrag* 257 ff.; *Buga*, *Modification* 143 ff.

⁷³⁴ *Karl*, *Vertrag* 163 und 194. Zur Notwendigkeit eines dynamischen Minderheitenschutzregimes siehe oben 2. Teil, A.II.3.d) und 2. Teil, A.IV.1.a)dd).

⁷³⁵ Vgl. *Müller J.*, *Vertrauensschutz* 190 („Besonders wo sich Widersprüche im Vertragstext zeigen, kann das Verhalten [...] aufschlußreich werden und die Interpretation in einer bestimmten Richtung festlegen.“); *Moloo*, *BJIL* 2013, 40; *Hafner*, *Agreements* 106 ff.; *Buga*, *Modification* 80.

⁷³⁶ So *Müller J.*, *Vertrauensschutz* 176; *Karl*, *Vertrag* 40 ff. und 204. Siehe auch unten 2. Teil Fn. 774.

⁷³⁷ Siehe dazu ausführlich *Karl*, *Vertrag* 123 ff.; *Müller J.*, *Vertrauensschutz* 171 ff.

⁷³⁸ Z. B. *Karl*, *Vertrag* 127 ff. (v. a. 135 ff.); *Berner*, *Agreements* 27 ff. (v. a. 43–48 und 52 f.); *Crema*, *Prassi* 83 ff.

verdanken „ihre Formulierung [oft] auch dem Bestreben, Dissens zu verdecken: Um den Vertrag als Ganzes zu retten, suchte man Zuflucht in ‚dilatatorischen Formelkompromissen‘ [...]. Hat sich dann in der Praxis der Vertragsanwendung ein echter Kompromiß gefunden, so verdankt dieser seine Existenz weniger der historischen Vertragsabsicht als einer *späteren* Bewußtseinslage“.⁷⁴⁰

Dieser Erwägung folgend wurde das spätere Parteienverhalten in den 1960er-Jahren zu einem selbstständigen Auslegungsfaktor,⁷⁴¹ „und zwar auch dann, wenn es mit den ursprünglichen Intentionen der Urheber nicht mehr voll übereinstimmt.“⁷⁴² Im Einklang damit verlangt auch Art. 31 Abs. 3 lit. b WVK, dass „jede spätere Übung bei der Anwendung des Vertrags, aus der die Übereinstimmung der Vertragsparteien über seine Auslegung hervorgeht“, „in gleicher Weise“ wie der Zusammenhang der Vertragsbestimmungen zu berücksichtigen ist.⁷⁴³ Damit kann die spätere Praxis den Vertragsinhalt zwar nicht allein, unmittelbar und verbindlich festlegen, sondern muss in einem einheitlichen Vorgang mit allen anderen erst-rangigen Auslegungsmitteln geprüft werden. Als objektiver Ausdruck des Vertragsverständnisses der Parteien wird sie i. d. R. aber doch entscheidend sein: „*interpretations by a law-making entity almost inevitably change the law.*“⁷⁴⁴ Das Gewicht einer Praxis ist dabei umso größer, je klarer, spezifischer, wiederkehrender,⁷⁴⁵

⁷³⁹ Siehe dazu oben 2. Teil, A.I.2.

⁷⁴⁰ *Karl*, Vertrag 139 f. So auch *Müller J.*, Vertrauensschutz 188; m.w.N. *Buga*, Modification 2 f. (Fn. 14 f.); *Crema*, Prassi 14 f. (m.w.N. in Fn. 45–47).

⁷⁴¹ So *Karl*, Vertrag 141, m.w.N. Vgl. auch *Müller J.*, Vertrauensschutz 176 ff.; *Berner*, Agreements 46–53; *Crema*, Prassi 115 ff.

⁷⁴² *Bernhardt*, Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge insbesondere in der neueren Rechtsprechung internationaler Gerichte (1963) 126 ff. (insb. 132); ähnlich z. B. auch *Buga*, Modification 18.

⁷⁴³ Vgl. *ILC*, Einleitender Kommentar zu Art. 27 und 28 WVK-Entwurf 1966, YBILC 1966-II, 220: „*The logical consideration which suggests this [spätere Auflistung u. a. der späteren Praxis] is that these elements are extrinsic to the text. But these three elements are all of an obligatory character and by their very nature could not be considered to be norms of interpretation in any way inferior to those which precede them.*“ Vgl. auch *Karl*, Vertrag 184 ff.; *Buga*, Modification 21 f. Dasselbe gilt auch für spätere Übereinkünfte: dazu unten 2. Teil, A.VI.1.b)dd).

⁷⁴⁴ Vgl. *Berner*, Authentic Interpretation in Public International Law, ZaöRV 2016, 845 (864 ff. und 875 f.; Zitat: 875); *ILC*, 70. Sitzungsperiode (2018), Subsequent agreements and subsequent practice in relation to the interpretation of treaties. Text of the draft conclusions adopted by the Drafting Committee on second reading, Conclusion 3, A/CN.4/L.907, 2, <http://undocs.org/A/CN.4/L.907> (30.9.2020) mit Kommentar in *ILC*, Bericht über die Arbeiten in der 68. Sitzungsperiode (2016), A/71/10, 132 ff., <http://undocs.org/A/71/10> (30.9.2020); *Dörr*, Article 31 Rz. 77 („*objective evidence of their understanding as to the meaning of the [treaty]*“ mit „*utmost importance for its interpretation*“). Vorsichtiger *Sorel/Boré Eveno*, 1969 Vienna Convention. Article 31. General rule of interpretation, in: Corten/Klein (Hg.), *The Vienna Conventions on the Law of Treaties. A Commentary*. Volume I (2011) Rz. 42 („*confirmation rather than assertion*“) ff.; *Berner*, Agreements 142–146.

⁷⁴⁵ Vgl. A/CN.4/L.907, 3 (Conclusion 9) mit zugehörigem Kommentar in A/71/10, 188 ff.

übereinstimmender, verbreiteter und konsistenter⁷⁴⁶ sie ist.⁷⁴⁷ Dieses Gewicht kann dann soweit reichen, dass sogar eine Auslegung gestützt wird, die im Konflikt zum Wortlaut und behaupteten Sinn und Zweck des Vertrags steht.⁷⁴⁸

Ob es sich bei einem Verhalten von Staaten um eine spätere Praxis zu einem Vertrag handelt, ist dabei selbst eine Frage der Auslegung und Bewertung. Dogmatisch kann dabei zwischen dem subjektiven und dem objektiven Aspekt späterer Praxis unterschieden werden.

(1) Subjektiver Aspekt: Konsens und Konsistenz

Es liegt auf der Hand, dass ein aktuell bestehender, aus der Praxis hervorgehender Konsens der Vertragsparteien – der „Herren“ eines Vertrags⁷⁴⁹ – über die Vertragsauffassung oder über Auslegungswünsche berücksichtigt werden muss. Dieser „aktuell-subjektive Aspekt der späteren Praxis“⁷⁵⁰ stellt also auf das gemeinsame Vertragsverständnis der Parteien ab – und verleiht diesem gemeinsamen Vertragsverständnis rechtliche Relevanz.⁷⁵¹

Es handelt sich dabei um einen essenziellen Aspekt der späteren Praxis: Alle tatsächlichen Erscheinungsformen späterer Praxis müssen von „gemeinsamen subjektiven Vorstellungen der Parteien“ getragen werden, d.h. entweder von einem ausdrücklich geäußerten (und somit rechtsgeschäftsähnlichen) „Willenskonsens“ über die Auslegung oder zumindest von einem kongruenten „Meinungskonsens“ ohne rechtsgeschäftlichen Kontakt.⁷⁵² Dies geht auch aus dem Begriff der „Übereinstimmung“ („*agreement*“) in Art. 31 Abs. 3 lit. b WVK hervor, der „nur“ einen aktuellen Konsens über die Vertragsbedeutung voraussetzt,⁷⁵³ der nicht explizit geäußert werden muss, sondern auch nur stillschweigend hingenommen werden

⁷⁴⁶ Vgl. *Nolte*, Second report on subsequent agreements and subsequent practice in relation to the interpretation of treaties, 66. Sitzungsperiode der ILC (2014), A/CN.4/671, 20 ff. und insb. 24 (Draft conclusion 8), <http://undocs.org/A/CN.4/671> (30.9.2020); *Buga*, Modification 71 f.; *Dörr*, Article 31 Rz. 80.

⁷⁴⁷ *Berner* (Agreements 134) schlägt dagegen einen „*two-step approach*“ vor, der dem Vorgehen in dieser Arbeit durchaus ähnelt: „*[I]nterpreters in a first step identify those pieces of practice that are in the application of the treaty which they interpret. In a second step, interpreters then assess each piece of practice individually and all pieces of practice taken together to determine whether they establish the parties' agreement or not.*“

⁷⁴⁸ So *Arato*, Subsequent Practice and Evolutive Interpretation: Techniques of Treaty Interpretation over Time and Their Diverse Consequences, LPICT 2010, 443 (458 und 462 ff.). Hier geht die vertragsauslegende Praxis fließend in die vertragsgestaltende Praxis (siehe dazu unten 2. Teil, A.VI.1.b)cc) über.

⁷⁴⁹ Vgl. zu diesem Begriff z.B. *Peters*, Praxis 17, m.w.N.

⁷⁵⁰ *Karl*, Vertrag 143.

⁷⁵¹ *Karl*, Vertrag 143 ff. und insb. 148 f.; *Cot*, La conduite subséquente des Parties a un traité, RGDI 1966, 632 (647 ff.). Zur authentischen Auslegung, die an die Vertragsgestaltung grenzt, siehe *Karl*, Vertrag 204 ff.

⁷⁵² Vgl. *Karl*, Vertrag 145 f.; *Peters*, Praxis 22 f. und 63.

⁷⁵³ Vgl. *Karl*, Vertrag 189 ff.

kann⁷⁵⁴ – es reicht Meinungskonsens, der sich „in einer übereinstimmenden Praxis kundtut.“⁷⁵⁵

Darüber hinaus kann sogar das Verhalten der Vertragsparteien an sich, d. h. ungeachtet des Vorliegens stillschweigender Zustimmung, zur Begründung einer (sogar vertragsändernden, und damit umso mehr auch einer vertragsauslegenden⁷⁵⁶) späteren Praxis führen – und zwar dann, wenn dieses Verhalten dieselben Rechtswirkungen wie echte Zustimmung zeitigt.⁷⁵⁷ Dies ist etwa dann der Fall, wenn eine Vertragspartei trotz bestehender Möglichkeit keinen Widerspruch erhebt, diesen fallenlässt oder einen anfangs noch geäußerten Widerspruch – trotz (fort-)bestehender Möglichkeit – nicht erneuert;⁷⁵⁸ ferner, wenn sie zwar prinzipiellen Protest erhebt, aber der Fortsetzung der Handlung, die den Protest ausgelöst hatte, „*in fact*“ zustimmt;⁷⁵⁹ schließlich (in Form einer impliziten Zustimmung), wenn sie ihre Zustimmung in einer mit dem Streitgegenstand verbundenen Situation gegeben hatte.⁷⁶⁰

Meistens wird ein Konsens zwar nicht zweifelsfrei festgestellt werden können, aber auch Vermutungen sind wohl präziser, als wenn man die spätere Praxis – die v. a. auf das *Verhalten* abstellt und somit zumindest teilweise objektivierbar ist – völlig außer Acht ließe.⁷⁶¹

Gewissermaßen zur Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit des Konsensarguments auch im Streitfall dient das Konsistenzargument: Es ist sehr wahrscheinlich, dass ein zuvor bestehender Konsens im Falle eines Streits – allein schon

⁷⁵⁴ Vgl. *Beagle Channel Arbitration, Argentinien/Chile*, 18.2.1977, UNRIAA Band XXI, 53 (185 ff.: §§ 167 f.), http://legal.un.org/riaa/cases/vol_XXI/53-264.pdf (30.9.2020); dazu *Karl*, Vertrag 192 f.; IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Nicaragua/USA*, Jurisdiction, Urteil vom 26.11.1984, ICJ Reports 1984, 392 (Abs.-Nr. 37–39 und 42 f.); dazu *Crema*, Prassi 180 f.

⁷⁵⁵ *Karl*, Vertrag 194 (Zitat) und 147 ff. Siehe zu den Ausführungen in diesem Abs. auch *Buga*, Modification 22 und 63 ff.; *Gardiner*, Treaty Interpretation 235 ff.; *Berner*, Agreements 241 ff.; *Dörr*, Article 31 Rz. 87–89.

⁷⁵⁶ In diesem Sinne auch *Zeller*, Verankerung 60. Vgl. nämlich *Air Transport Services Agreement Arbitration, Frankreich/USA*, 22.12.1963, UNRIAA Band XVI, 5 (62 f.), http://legal.un.org/riaa/cases/vol_XVI/5-74.pdf (30.9.2020); dazu *Crema*, Prassi 126 f. und 132 f.

⁷⁵⁷ Vgl. *Air Transport Services Agreement Arbitration*, UNRIAA Band XVI, 63; *Karl*, Vertrag 238 f.; *Zeller*, Verankerung 59 f.

⁷⁵⁸ *Air Transport Services Agreement Arbitration*, UNRIAA Band XVI, 63 f.; *Buga*, Modification 63 ff.

⁷⁵⁹ *Air Transport Services Agreement Arbitration*, UNRIAA Band XVI, 64.

⁷⁶⁰ *Air Transport Services Agreement Arbitration*, UNRIAA Band XVI, 64. Für weitere Nachweise zu den Ausführungen in diesem Abs. in der internationalen Rsp. siehe *Berner*, Agreements 244 f. (Fn. 14).

⁷⁶¹ Vgl. *Karl*, Vertrag 149 f. (insb. Fn. 207). Ähnlich *Fitzmaurice*, *Law and Procedure of the International Court of Justice: Treaty Interpretation and Certain Other Treaty Points*, BYIL 1951, 1 (9 ff. und 20 ff.). Vgl. auch *Buga*, Modification 99 f. (m.w.N. insb. in Fn. 754–756).

aus prozesstaktischen Gründen – wegfallen würde, die Auslegung des strittigen Vertrags aber gerade dann nötig wäre.⁷⁶²

Um dieses Dilemma zu vermeiden, wird nicht an die aktuelle Übereinstimmung, sondern an ein früheres, konsistentes Verhalten angeknüpft. Widerspricht nämlich ein Staat plötzlich seinem eigenen Verhalten – ohne dass ein Schutzbedürfnis des anderen Staates besteht, denn dann liegt sogar ein noch stärkerer Estoppel vor⁷⁶³ – oder widersprechen seine Behauptungen dem tatsächlichen Verhalten,⁷⁶⁴ so spricht dies argumentativ stark gegen ihn: Man kann ihm sein inkonsistentes Verhalten vorwerfen und seine Widersprüchlichkeit als Beweis für die Richtigkeit des eigenen Rechtsstandpunkts vorbringen.⁷⁶⁵ Auch greift aufgrund des zuvor bestehenden konsistenten Verhaltens der Vertrauensschutz.⁷⁶⁶

(2) Objektiver Aspekt: Vertragswirklichkeit

Besteht (bzw. bestand: Konsistenzargument) kein Parteienkonsens, kann es sich nicht um eine spätere Praxis i.S.v. Art. 31 Abs. 3 lit. b WVK handeln, da diese eine Übereinstimmung verlangt.⁷⁶⁷ Trotzdem muss die Vertragswirklichkeit – als objektiver Aspekt späterer Praxis – dann nicht unberücksichtigt bleiben, sondern kann sie als ergänzendes Auslegungsmittel nach Art. 32 WVK zumindest zur Bestätigung einer Auslegung nach Art. 31 WVK oder dann angewandt werden, wenn diese Auslegung „die Bedeutung mehrdeutig oder dunkel läßt“ (lit. a) oder zu einem eindeutig „sinnwidrigen oder unvernünftigen Ergebnis führt“ (lit. b).⁷⁶⁸

Ist der subjektive Aspekt – sprich: eine konsensuale spätere Praxis – dagegen gegeben, kann die Vertragswirklichkeit in jedem Fall als verstärkendes und bestätigendes Element für das tatsächliche Bestehen einer späteren Praxis nach Art. 31 Abs. 3 lit. b WVK gewertet werden.⁷⁶⁹ Die Vertragswirklichkeit – verstanden als die Summe aller Anwendungshandlungen und Auslegungsentscheidungen – ist dabei natürlich sehr wichtig, offenbart sie doch unmittelbar und objektiv den faktischen Stand der Vertragsentwicklung. Sie kann daher als spätere Praxis angesehen und – im genannten Ausmaß – für die Auslegung herangezogen werden.⁷⁷⁰

⁷⁶² Vgl. *Karl*, Vertrag 150 f. und 163.

⁷⁶³ Siehe unten 2. Teil, A.VI.1.c). *Karl* (Vertrag 157) misst dem Konsistenzargument daher eine Vorfeldwirkung zum Estoppel bei.

⁷⁶⁴ *Karl*, Vertrag 164.

⁷⁶⁵ Vgl. dazu *Karl*, Vertrag 156 ff.

⁷⁶⁶ Vgl. *Müller J.*, Vertrauensschutz 171 ff. und insb. 189 f.; *ILC*, A/71/10, 201.

⁷⁶⁷ *Karl*, Vertrag 194; *Peters*, Praxis 64 f.

⁷⁶⁸ Vgl. z. B. *Karl*, Vertrag 194 f.; *Moloo*, BJIL 2013, 76 f.; *Buga*, Modification 75 ff.; *Dörr*, Article 31 Rz. 90; *Berner*, Agreements 135–138.

⁷⁶⁹ So zieht etwa *Zeller* (Verankerung 62 ff.) die Vertragswirklichkeit ausführlich für die Einstufung des Pakets als spätere Praxis zum Pariser Vertrag heran.

⁷⁷⁰ Vgl. für die Ausführungen in diesem Abs. *Karl*, Vertrag 164 ff. und 182.

Zur Vertragswirklichkeit können zudem auch Entscheidungen internationaler Gerichte zum Vertrag und – soweit sie völkerrechtlich relevante Aussagen treffen – sogar Rechtsakte aller drei Staatsgewalten beitragen. Sie alle können die Vertragsauslegung im Rahmen ihres völkerrechtlichen Gewichts beeinflussen und damit zur Vertragswirklichkeit beitragen.⁷⁷¹

cc) Vertragsgestaltende Praxis

Im Unterschied zur späteren Praxis als Auslegungsfaktor wurde die sog. *vertragsgestaltende* – und insb. die *vertragsändernde* – spätere Praxis zwar nicht in der WVK kodifiziert,⁷⁷² sie ist aber wohl völkergewohnheitsrechtlich verankert.⁷⁷³

⁷⁷¹ Vgl. *Karl*, Vertrag 170 ff. und 182, der diese Entscheidungen und Rechtsakte allerdings konzeptuell von der Vertragswirklichkeit abgrenzt, worin *Peters* (Praxis 65 f.) wohl zu Recht eine künstliche Aufteilung sieht. Vgl. zudem *Gardiner*, Treaty Interpretation 227–230; *Buga*, Modification 32 f., 49 f. und 140; *Crema*, Prassi 66 ff.

Karl (Vertrag 177 ff.) nennt zudem das objektive Ziel der Gleichförmigkeit der Vertragsanwendung, das zu einer praxiskonformen Auslegung führen kann, etwa um Gleichheits- und Reziprozitätserfordernissen zu entsprechen. Dieses Konzept ist zwar nur „schwer fassbar“, wie *Peters* (Praxis 66) zu Recht anmerkt, mit Blick auf die Rsp. nationaler Gerichte erhält es aber doch klarere Konturen: vgl. *Berner*, Agreement 269–273.

⁷⁷² Zu den entsprechenden Diskussionen in der Entstehungsphase der WVK und zu Art. 38 WVK-Entwurf 1966, YBILC 1966-II, 236 (mit Kommentar), in dem die (Kodifizierung der) Änderung von Verträgen durch spätere Praxis noch vorgesehen war, siehe z.B. ausführlich *Buga*, Modification 113–132; *Crema*, Prassi 146–161.

⁷⁷³ Umfassend – und mit vielen Nachweisen – *Buga*, Modification 107 ff., 138 ff. und 164 ff.; *Karl*, Vertrag 376 i.V.m. 212 ff.; *Sands*, 1969 Vienna Convention. Article 39. General rules regarding the amendment of treaties, in: Corten/Klein (Hg.), The Vienna Conventions on the Law of Treaties. A Commentary. Volume II (2011) Rz. 36 und 39 f.; *Contartese*, La prassi successiva come metodo per modificare un trattato nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, RDI 2014, 419 (u. a. 425, Fn. 19 f.); *von der Decken*, Article 39. General rule regarding the amendment of treaties, in: Dörr/Schmalenbach (Hg.), Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary² (2018) Rz. 11; *Arato*, LPICT 2010, 462 ff.; *Verdross/Simma*, Völkerrecht § 793; *Crema*, Prassi 314–317. Skeptisch dagegen Teile der Lehre (z. B. *Hafner*, Agreements 117; *Kohen*, Keeping Subsequent Agreements and Practice in Their Right Limits, in: Nolte (Hg.), Treaties and Subsequent Practice (2013) 34 (35 ff.)) und der Rsp.: So gesteht der IGH einer späteren Praxis eine vertragsgestaltende Wirkung i. d. R. nicht (explizit) zu, sondern deutet sie in eine auslegende Praxis um: m.w.N. *ILC*, A/71/10, 173 ff.; *Nolte*, Second report 52 ff.; *Arato*, LPICT 2010, 464 (Fn. 73); *Buga*, Modification 170–175, 238 ff., 293 f. und 368–370.

Auch in der Staatenwelt ist die vertragsgestaltende Praxis nicht unumstritten: vgl. dazu *Nolte*, Fifth report on subsequent agreements and subsequent practice in relation to the interpretation of treaties, 70. Sitzungsperiode der *ILC* (2018), A/CN.4/715, 18–20, <http://undocs.org/A/CN.4/715> (30.9.2020). Österreich und Italien haben den gewohnheitsrechtlichen bzw. Grundsatzcharakter von Vertragsänderungen durch spätere Praxis dagegen – wie viele weitere Staaten (*Crema*, Prassi 160 f.) – bereits bei der Ausarbeitung der WVK betont: United Nations Conference on the Law of Treaties, First session. Vienna, 26 March–24 May 1968. Official Records, Summary of the plenary meetings and of the meetings of the Committee of the Whole, 38. Sitzung des Committee of the Whole, A/CONF.39/11, 210 (Abs.-Nr. 33 bzw. 22–26), <http://undocs.org/A/CONF.39/11> (30.9.2020).

Übereinstimmende Praxis kann also nicht nur dazu beitragen, Verträge auszulegen und damit Einfluss auf diese zu nehmen – sie kann Verträgen u.U. auch als gleichberechtigte Rechtsquelle oder Tatbestand gegenüberreten und sie offen gestalten, d.h. (konkretisieren,)⁷⁷⁴ ergänzen, ändern oder beenden.⁷⁷⁵

Grundsätzlich folgt auch die Prüfung, ob eine vertragsgestaltende spätere Praxis vorliegt, den subjektiven und objektiven Kriterien der vertragsauslegenden Praxis.⁷⁷⁶ Da diese Form der späteren Praxis aber (bei einem kritischen Verhältnis einer bloß informellen Gestaltung von Verträgen zu Legitimität und Rechtssicherheit)⁷⁷⁷ viel weitreichendere Folgen als eine bloße Auslegung zeitigt, muss an die vertragsgestaltende – und v.a. an die vertragsändernde⁷⁷⁸ – Praxis ein strengerer Maßstab angesetzt werden: Um gestaltend wirken zu können, muss die Praxis i. d. R. über eine lange Zeit hinweg konstant, gleichförmig und schlüssig sein. Es kann aber auch ein einmaliges Verhalten genügen, wenn dieses „die notwendige Intensität und eine eindeutige Haltung zum Ausdruck bringt“.⁷⁷⁹ Eine vertragsändernde Praxis muss zudem klar und offen vom Vertragsinhalt abweichen, da es sich andernfalls „nur“ um eine (u.U.: authentische) Auslegungspraxis handelt.⁷⁸⁰ Liegt aber eine solche abweichende Praxis vor, kann diese auch zur Erweiterung oder (Teil-)Derogation von Verträgen führen.⁷⁸¹

Dogmatisch kann diese Vertragsänderung durch abweichende Praxis zunächst u.U. auf Art. 39 WVK zurückgeführt werden, der allgemein normiert, dass Verträge „durch Übereinkunft zwischen den Vertragsparteien geändert werden“ können. Nun umfasst dieser Begriff wegen der Formfreiheit des Völkerrechts jedenfalls auch formlose Übereinkünfte.⁷⁸² Umstritten ist dagegen, ob auch eine spätere Praxis nach

⁷⁷⁴ *Buga* (Modification 135 f.) sieht hier eher eine auslegende Praxis, wobei die Abgrenzung zwischen den zwei Spielarten späterer Praxis nicht immer einfach ist: vgl. ebenda, 166 ff. und 364 f.; *Crootof*, YJIL 2016, 259–261.

⁷⁷⁵ *Karl*, Vertrag 195; *Buga*, Modification 133 ff.

⁷⁷⁶ Siehe dazu oben 2. Teil, A.VI.1.b)bb).

⁷⁷⁷ Vgl. *Peters*, Praxis 2 f., m.w.N.; auch mit Blick auf die verfassungsrechtliche Ebene *Kadelbach*, Domestic Constitutional Concerns with Respect to the Use of Subsequent Agreements and Practice at the International Level, in: Nolte (Hg.), *Treaties and Subsequent Practice* (2013) 145; *Berner*, *Agreements* 179–193 und 196 f.

⁷⁷⁸ Vgl. *Buga*, Modification 136.

⁷⁷⁹ Vgl. *Müller J.*, Vertrauensschutz 189. In diesem Sinne auch *Karl*, Vertrag 196; *Buga*, Modification 148 ff. Ein Teil der Lehre erachtet eine einmalige Praxis dagegen für nicht ausreichend: vgl. dazu die Nachweise bei *Berner*, *Agreements* 121–124, die diese engere Auffassung selbst aber nicht grundsätzlich teilt.

⁷⁸⁰ *Karl*, Vertrag 196 f., 204, 206 und 214 ff. Vgl. auch *Zeller*, Verankerung 66; *Dörr*, Article 31 Rz. 77 und 87; *Buga*, Modification 53 ff., 141 f. und 171 ff. (175: Abweichung vom Wortlaut und/oder vom Sinn und Zweck).

⁷⁸¹ Vgl. *Karl*, Vertrag 215 ff.

⁷⁸² In diesem Sinne z.B. *Verdross/Simma*, Völkerrecht § 792; *ILC*, A/71/10, 195 i.v.m. Fn. 796; *Sands*, Article 39 Rz. 31 ff.; *Villiger*, Article 31. General rule of interpretation, in: ders., *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties* (2009) Rz. 21

Art. 31 Abs. 3 lit. b WVK eine vertragsändernde „Übereinkunft“ i.S.v. Art. 39 WVK begründen kann⁷⁸³ – oder ob sich Art. 39 WVK nur auf *rechtsverbindliche* Übereinkünfte bezieht und die Relevanz einer (*unverbindlichen* späteren Übereinkunft nach Art. 31 Abs. 3 lit. a WVK⁷⁸⁴ oder) *unverbindlichen* späteren Praxis nach Art. 31 Abs. 3 lit. b WVK – zumindest in der WVK – auf die *Auslegung* beschränkt ist.⁷⁸⁵

Selbst dann ist eine Vertragsgestaltung durch die spätere Praxis aber nicht ausgeschlossen, sondern, wie soeben erwähnt, wohl völkergewohnheitsrechtlich zulässig. Dogmatisch wird die Vertragsänderung dann v. a. auf die Annahme des Abschlusses eines (stillschweigenden) Rechtsgeschäfts⁷⁸⁶ oder auf die Entstehung von (bilateralem) Völkergewohnheitsrecht durch die spätere Praxis⁷⁸⁷ zurückgeführt. Man könnte die Abgrenzung zwischen den zwei Formen aber auch im Einzelfall unter Berücksichtigung der Art der Praxis vornehmen.⁷⁸⁸

Jedenfalls verlangen diese zwei dogmatischen Deutungen vertragsgestaltender Praxis wegen ihrer ungleichen Rechtsnatur jeweils bestimmte Willenselemente: Die rechtsgeschäftliche Deutung erfordert eine „außerordentliche Intensität und Schlüssigkeit“ des Verhaltens der Parteien, um auf eine einvernehmliche Änderung des Vertrags hindeuten zu können.⁷⁸⁹ Sie nimmt den Abschluss eines stillschweigenden Abkommens an, was einen entsprechenden (realen oder zumindest erklärten) Willen der Vertragsparteien stets voraussetzt.⁷⁹⁰

(Fn. 66) i.V.m. Rz. 18. A.A. *Karl*, Vertrag 355 f. und 368 (Zitat), der „nur relativ förmliche Vertragsänderungen“ vom Anwendungsbereich des Art. 39 WVK umfasst sieht.

⁷⁸³ In diesem Sinne z. B. *Buga*, Modification 112 und 154 ff. (Zitat: 155): „[T]here is no reason why the meaning of ‘agreement’ in Article 31(3)(a) and (b) should be regarded as different from that in Article 39 VCLT.“ *Buga* verweist dabei (in Fn. 38) v. a. auf *Nolte* (Second report Abs.-Nr. 144 f.), der aber „nur“ von einem „lack of different formal requirements for an agreement under article 39 and for one under article 31 (3) (a)“ spricht (Rn. 145); *Villiger*, Article 39. General rule regarding the amendment of treaties, in: ders., Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties (2009) Rz. 7. Vgl. auch *Sands*, Article 39 Rz. 31 und 34–40.

⁷⁸⁴ Siehe dazu unten 2. Teil, A.VI.1.b)dd).

⁷⁸⁵ In diesem Sinne z. B. *ILC*, A/71/10, 173 ff. und 196 f. i.V.m. Fn. 804; *Hafner*, Agreements 117; *Karl*, Vertrag 368 ff. und insb. 374, der u. a. auf die Ablehnung von Art. 38 WVK-Entwurf 1966 verweist. Vgl. auch *Berner*, Agreements 116–119.

⁷⁸⁶ Ausführlich *Karl*, Vertrag 268 ff.; *Müller J.*, Vertrauensschutz 184 ff. Vgl. auch *Sands*, Article 39 Rz. 34.

⁷⁸⁷ Dazu ausführlich *Karl*, Vertrag 248 ff.; *Müller J.*, Vertrauensschutz 183 f.; *Buga* (Modification 223 ff.) sieht hierbei zwei getrennte, aber stark konvergierende Prozesse (vgl. 233); *Crootof* (YJIL 2016, 264 ff. und v. a. 276 f.) betont zu Recht die Bedeutung der Unterscheidung bei *multilateralen* Verträgen. Zu Begriff und Merkmalen des (bilateralen) Völkergewohnheitsrechts vgl. z. B. *Simma/Wittich*, Das Völkergewohnheitsrecht, in: Reinisch (Hg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Band I: Textteil⁵ (2013) Rz. 162 (Rz. 162 ff. und 185 f.).

⁷⁸⁸ Vgl. *Peters*, Praxis 104 ff. (insb. 112 ff.).

⁷⁸⁹ *Müller J.*, Vertrauensschutz 185.

⁷⁹⁰ Siehe dazu *Karl*, Vertrag 268 ff. (und insb. 306 ff.).

Die Entstehung von bilateralem, vertragsänderndem Gewohnheitsrecht setzt dagegen voraus, dass die Praxis von den Parteien „getragen, d. h. gepflogen oder akzeptiert, wurde und daß sich in ihr die Überzeugung äußert, rechtmäßig“ bzw. nach einer Rechtspflicht zu handeln.⁷⁹¹ Dabei dient die Entstehung von (bilateralem) Völkergewohnheitsrecht hier als dogmatische Rechtfertigung der Vertragsgestaltung durch die spätere *Praxis*. Davon zu unterscheiden ist die – ebenso völker(-gewohnheits-)rechtlich verankerte – Änderung eines völkerrechtlichen Vertrags durch späteres *Völkergewohnheitsrecht* an sich,⁷⁹² bei der die Praxis „motivated by the formation of a customary rule“ sein muss, „rather than, for example, solely by the need of the treaty parties to comply with the treaty’s rules“.⁷⁹³ Mit anderen Worten: Führt eine abweichende, aber vertragsbezügliche spätere Praxis der *Vertragsstaaten* zur Entstehung von bilateralem Völkergewohnheitsrecht (weil sie von der Rechtsüberzeugung getragen ist, dadurch dem Vertrag zu entsprechen), ist es diese Praxis, die den Vertrag entsprechend (um-)gestaltet.⁷⁹⁴ Führt (umgekehrt) späteres, nicht vertragsbezügliches Völkergewohnheitsrecht zu einer neuen, abweichenden Staatenpraxis, ist es dieses spätere Völkergewohnheitsrecht, das die betreffende Vertragsklausel – von außen – verdrängt,⁷⁹⁵ sofern sich aus der Praxis auch ein entsprechender Änderungswille ergibt („*double consent requirement*“).⁷⁹⁶

Daneben kann eine Vertragsgestaltung aber auch Folge einer nur von einer Partei geübten abweichenden Praxis sein, wenn sich zu dieser Praxis noch gewisse Haftungstatbestände wie Verjährung, Ersitzung oder Estoppel gesellen. Hierfür muss die „scheinbar einseitige Praxis ihre Entsprechung in der Haltung der anderen“ Partei finden, damit die für die spätere Praxis nötige Übereinstimmung als gegeben angesehen werden kann.⁷⁹⁷ Begründet diese spätere abweichende Praxis nun auch noch

⁷⁹¹ Vgl. zu dieser Zwei-Elemente-Lehre z. B. *Karl*, Vertrag 248 ff. (und v. a. 265 ff.; Zitat: 265); *Buga*, Modification 210 ff.; *Crootof*, YJIL 2016, 242; *Wood*, Second report on identification of customary international law, 66. Sitzungsperiode der *ILC* (2014), A/CN.4/672, Abs.-Nr. 21 ff., <http://undocs.org/A/CN.4/672> (30. 9. 2020).

⁷⁹² Vgl. dazu z. B. *Kontou*, The Termination and Revision of Treaties in the Light of New Customary International Law (1994); *Crootof*, YJIL 2016, 241 ff.; *Karl*, Vertrag 86 ff.; *Buga*, Modification 195 ff. (m.w.N. u. a. in Fn. 1); *Sands*, Article 39 Rz. 35 f. (Rz. 36: Vertragsänderung durch Völkergewohnheitsrecht ist „*more controversial*“ als jene durch spätere Praxis „*and has been subject to criticism by some States*“; a.A. *Buga*, Modification 233).

⁷⁹³ *Buga*, Modification 211. Vgl. auch *Wood*, Second report Abs.-Nr. 62.

⁷⁹⁴ Für *Buga* (Modification 223 f., 232 und 368) kann daraus zeitgleich die Vertragsänderung durch die Praxis und die Entstehung einer gleichlautenden gewohnheitsrechtlichen Norm folgen: „*[M]odification by treaty-related customary law derives from the subsequent practice*“ und „*fully overlaps with [it]*“ (223). „*This also facilitates the harmonious development of substantive treaty law (as modified by subsequent practice) together with customary law (as shaped by the same modifying subsequent practice)*“ (224).

⁷⁹⁵ Vgl. *Buga*, Modification 196 und 232, m.w.N.

⁷⁹⁶ Vgl. zu den Ausführungen in diesem Abs. *Buga*, Modification 196, 223–235 (Zitat: 228) und 366–368; *Karl*, Vertrag 106–110 und 248 ff.

⁷⁹⁷ Vgl. dazu ausführlich *Karl*, Vertrag 313 ff. (Zitat: 313). Siehe dazu bereits oben 2. Teil, A.VI.1.b)bb)(1).

einen Haftungstatbestand wie Estoppel – das ist möglich, da „Estoppel-begründende Erklärungen auch schlüssig durch das Verhalten eines Staates abgegeben werden“ können –,⁷⁹⁸ kann dem durch die spätere Praxis entstandenen Estoppel „(vorwiegend unter den Gesichtspunkten von Verkehrs- und Vertrauensschutz) eine Veränderung der vertraglichen Rechtslage zugeschrieben werden“.⁷⁹⁹

dd) Spätere Übereinkunft

Mindestens dieselbe Bedeutung bei der Auslegung von völkerrechtlichen Verträgen wie der späteren Praxis, nämlich die eines erstrangigen Auslegungsfaktors, kommt auch späteren Übereinkünften „zwischen den Vertragsparteien über die Auslegung des Vertrags oder die Anwendung seiner Bestimmungen“ i.S.v. Art. 31 Abs. 3 lit. a WVK zu.⁸⁰⁰ *Mindestens*, weil der Konsens hier – im Gegensatz zur späteren Praxis, bei der sich dieser erst aus dem Verhalten der Staaten erschließen muss⁸⁰¹ – *ipso facto* gegeben ist, da er sich unmittelbar aus einem Rechtsakt ergibt: Anders als die spätere Praxis müssen spätere Übereinkünfte nämlich in einem einzigen, gemeinsamen Rechtsakt der Vertragsparteien zum Ausdruck kommen („*single common act, by which they manifest their common understanding*“).⁸⁰² Dabei kann auch ein Noten- oder Briefwechsel – d.h. der Austausch von gegenbezüglichen Mitteilungen zwischen Staaten – ein solcher Einzelakt sein,⁸⁰³ was auch Art. 13 WVK nahelegt, der sogar Vertragsabschlüsse durch „Austausch der einen Vertrag bildenden Urkunden“ vorsieht.

Spätere Übereinkünfte nach Art. 31 Abs. 3 lit. a WVK sind jedenfalls auch (und insb.) jene Vereinbarungen, die unterhalb der Schwelle eines völkerrechtlichen Vertrags verbleiben.⁸⁰⁴ Völkervertragliche Vereinbarungen fallen dagegen dann

⁷⁹⁸ So *Karl*, Vertrag 339.

⁷⁹⁹ *Karl*, Vertrag 195; *Zeller*, Verankerung 68. Auch für *Müller J.* (Vertrauensschutz 187 ff., Zitat: 189) können Vertragsänderungen durch eine spätere abweichende Praxis auch auf den Vertrauensschutz zurückgeführt werden, da konstantes, gleichförmiges Verhalten „das Vertrauen [...] in künftiges gleichartiges Verhalten“ begründen und damit die Änderung rechtfertigen kann. Ähnlich auch *Buga*, Modification 141 sowie 150 i.V.m. 61–75.

⁸⁰⁰ Siehe zur Bedeutung der späteren Praxis bei der Vertragsauslegung oben 2. Teil, A.VI.1.b)bb).

⁸⁰¹ Eine spätere Praxis i.S.v. Art. 31 Abs. 3 lit. b WVK liegt nur dann vor, wenn sowohl die Praxis „an sich“ als auch ein sich daraus ergebender Parteienkonsens (vgl. *Berner*, Agreements 100–108, 122, 254 ff. und 273 ff.) – bzw. sowohl der subjektive als auch der objektive Aspekt der Praxis (oben 2. Teil, A.VI.1.b)bb)) – gegeben sind.

⁸⁰² So z. B. *ILC*, A/71/10, 136 ff. und insb. 140 (eine Übereinkunft muss erzielt – „*reached*“ – werden); *Berner*, Agreements 107–109.

⁸⁰³ In diesem Sinne z. B. *ILC*, A/71/10, 141 (Fn. 480) und 195 (Fn. 799). Vgl. auch *Karl*, EJM 2017, 333.

⁸⁰⁴ Vgl. dazu ausführlich *ILC*, A/71/10, 134 ff. und 164; *Buga*, Modification 53 f.; *Dörr*, Article 31 Rz. 75.

unter Art. 31 Abs. 3 lit. a WVK, wenn sie den ursprünglichen Vertrag zwar auslegen, ohne ihm aber inhaltlich zu derogieren.⁸⁰⁵

Es sind somit v. a. nicht-vertragliche, d. h. auch formlose, politische,⁸⁰⁶ mündliche und sogar stillschweigende Vereinbarungen unter Art. 31 Abs. 3 lit. a WVK subsumierbar, wenngleich wohl v. a. das Vorliegen einer stillschweigenden Vereinbarung meist schwierig und nur unter Rückgriff auf die spätere Praxis zu beweisen sein wird.⁸⁰⁷ Somit unterscheiden sich spätere Praxis und spätere Übereinkünfte meist dadurch, dass ersterer ein stillschweigender, letzteren dagegen ein ausdrücklicher Konsens, aber nicht (unbedingt) ein Vertrag zugrundeliegt.⁸⁰⁸ Insofern ist eine spätere Übereinkunft gewissermaßen eine formalisierte spätere Praxis.⁸⁰⁹ Beide Formen prägen die Auslegung entscheidend, ohne aber den Vertragsinhalt endgültig und rechtsverbindlich festzulegen.⁸¹⁰

Spätere Übereinkünfte können Verträge aber nicht nur auslegen, sondern auch *gestalten*, d. h. beenden, ändern oder ergänzen. Anders als die formlose Begründung neuer Verträge sind „Ergänzung, Erneuerung, Abänderung, Aufhebung bestehender Vertragsverhältnisse durch formlose Vereinbarung [...] verbreitete und von der Rechtsprechung wiederholt sanktionierte Erscheinungen“.⁸¹¹ Dogmatisch kann dies nun auch hier – wie bei der vertragsgestaltenden späteren *Praxis*⁸¹² – u. U. auf Art. 39 WVK, jedenfalls aber (auch) auf Völkergewohnheitsrecht zurückgeführt werden.

⁸⁰⁵ Vgl. Berner, *Agreements* 105: „*The later treaty may, for instance, merely supplement the earlier treaty and at the same time contain provisions that define ambiguous terms contained in the earlier treaty.*“

⁸⁰⁶ Gautier, *Les accords informels et la Convention de Vienne sur le droit des traités entre États*, in: Korten et al. (Hg.), *Droit du pouvoir, Pouvoir du droit. Mélanges offerts à Jean Salmon* (2007) 425 (430 f.: Art. 31 Abs. 3 lit. a WVK „*fait référence à un accord interprétatif et l'on peut supposer que le terme ‚accord‘ est ici utilisé dans un sens générique, qui ne correspond pas nécessairement au ‚traité‘ défini à l'article 2 de la convention de Vienne. Ainsi, l'accord interprétatif ultérieur pourrait être un accord verbal, voire un accord politique*“).

⁸⁰⁷ Müller J., *Vertrauensschutz* 131 f.; ähnlich Dörr, *Article 31 Rz. 72 i.V.m. Rz. 66, Rz. 75 f.* Für die Zulässigkeit derartiger Übereinkünfte auch Karl, *Vertrag* 191 f.; Villiger, *Article 31 Rz. 21 (Fn. 66) i.V.m. Rz. 18.*

⁸⁰⁸ So etwa Gattini, *RDI* 1992, 352. Treffend auch Buga, *Modification 54*: „*Thus, subsequent practice and subsequent agreements fall along a spectrum ranging from the implicit to the explicit, with passive conduct on one end and treaties on the other.*“

⁸⁰⁹ Vgl. Zeller, *ÖJIP* 1992, 72; Buga, *Modification 54* („*entails a higher degree of formality*“).

⁸¹⁰ Siehe zur späteren Praxis bereits oben 2. Teil, A.VI.1.b)bb). Vgl. auch *ILC, A/71/10*, 134 ff. und 188 ff.

⁸¹¹ Müller J., *Vertrauensschutz* 109 f. (Zitat: 110); Karl, *Vertrag* 79: „*In der allgemeinen Staatenpraxis ist es denn auch gar nicht selten, daß förmliche Staatsverträge relativ formlos, d. h. etwa durch Verwaltungsabkommen oder durch einen diplomatischen Notenwechsel, geändert oder beendet werden.*“

⁸¹² Oben 2. Teil, A.VI.1.b)cc).

Dabei kann eine vertragsgestaltende Wirkung unstrittig auch nach der WVK angenommen werden, wenn ein vertraglicher Bindungswille besteht.⁸¹³

In Staatenpraxis und internationaler Rsp. ergibt sich die Vertragsgestaltung aber ohnehin häufiger auf einem indirekten, den gestaltenden Charakter „verschleiern- den“ Weg, indem unverbindlichen späteren Übereinkünften – und auch einer späteren Praxis⁸¹⁴ – bei der *Auslegung* (!) des Vertrags ein besonders großes Gewicht beigemessen wird: „*This scope may even go beyond the ordinary meaning of the terms of the treaty.*“⁸¹⁵

ee) Exkurs: Evolutive Auslegung

Insofern können spätere Übereinkünfte – und dasselbe gilt für die spätere Praxis⁸¹⁶ – auch in die Nähe der evolutiven Auslegung rücken, die (auch)⁸¹⁷ auf einer extensiven Auslegung von Vertragsbegriffen und -klauseln u. a. im Lichte des Sinns und Zwecks eines Vertrags fußt.⁸¹⁸ Spätere Praxis und spätere Übereinkünfte unterscheiden sich aber insofern von der – v. a. vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), aber auch vom IGH angewandten⁸¹⁹ – evolutiven Auslegungsmethode, als ihnen ein *späterer* Konsens der Vertragsparteien zugrundeliegt. Die evolutive Auslegung stützt sich dagegen auf den (oft nur vermuteten) *ursprünglichen* Willen der Parteien, der sich (implizit) aus der Verwendung von Be-

⁸¹³ Vgl. *ILC, A/71/10*, 174, m.w.N.; oben 2. Teil, A.VI.1.b)cc).

⁸¹⁴ Vgl. m.w.N. *Buga*, Modification 169–175, 237–297 (insb. 237 und 294) sowie 364 f.

⁸¹⁵ *ILC, A/71/10*, 174 f.: „*An agreement to modify a treaty is thus not excluded, but also not to be presumed.*“ So auch *Hafner*, Agreements 121. Vgl. auch *Buga*, Modification 109 ff. und 238 ff.; *Crema*, Prassi 5.

⁸¹⁶ Vgl. z. B. *Crema*, Subsequent Agreements and Subsequent Practice within and outside the Vienna Convention, in: Nolte (Hg.), *Treaties and Subsequent Practice* (2013) 13 (22 f.); *Buga*, Modification 81.

⁸¹⁷ Die spätere Praxis kann nämlich u. a. auch dazu dienen, den ursprünglichen Sinn und Zweck eines Vertrags – und damit letztlich den Willen der Vertragsparteien – zu bestimmen. Darüber hinaus kann sie den Sinn und Zweck eines Vertrags aber auch verändern oder ergänzen: vgl. m.w.N. *Buga*, Modification 81 f., 94 und 158 ff.; *Dörr*, Article 31 Rz. 27, mit Verweis auf IGH, *Corfu Channel case, Vereinigtes Königreich/Albanien*, Urteil vom 9. 4. 1949, ICJ Reports 1949, 4 (25).

⁸¹⁸ Vgl. z. B. *Buga*, Modification 81, 90 ff., 173 ff. und 190 f.; *Arato*, LPICT 2010, 464 ff.; *Hafner*, Agreements 119; *Dörr*, Article 31 Rz. 22–27; umfassend *Bjorge*, *The Evolutionary Interpretation of Treaties* (2014) sowie *Böth*, *Evolutive Auslegung völkerrechtlicher Verträge. Eine Untersuchung zu Voraussetzungen und Grenzen in Anbetracht der Praxis internationaler Streitbeilegungsinstitutionen* (2013).

⁸¹⁹ Z. B. IGH, *Dispute regarding Navigational and Related Rights, Costa Rica/Nicaragua*, Urteil vom 13. 7. 2009, ICJ Reports 2009, 213 (Abs.-Nr. 63–71, m.w.N.); EGMR 25. 4. 1978, *Tyren/Vereinigtes Königreich*, Nr. 5856/72, Rn. 31. Dazu ausführlich *Buga*, Modification 93 ff.; zum EGMR zuletzt auch *Baade*, *Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte als Diskurswächter. Zur Methodik, Legitimität und Rolle des Gerichtshofs im demokratisch-rechtsstaatlichen Entscheidungsprozess* (2017) 157 ff.

griffen und Klauseln ergibt, die „*evolutionary in nature*“ sind,⁸²⁰ stellt aber auf „*the meaning acquired by the treaty terms when the treaty is applied*“ ab.⁸²¹ Bedeutung erhält die evolutive Auslegungsmethode damit wohl v.a. bei der Auslegung von allgemein gehaltenen Vertragsbegriffen⁸²² und in Bezug auf langfristige oder gar dauerhafte Verträge.⁸²³ Zur Ermittlung „*whether or not the presumed intention of the parties upon the conclusion of the treaty was to give a term used a meaning which is capable of evolving over time*“, sind jedenfalls auch die spätere Praxis und spätere Übereinkünfte dienlich.⁸²⁴ Zudem kann die spätere Praxis eine evolutive Vertragsauslegung erst möglich machen, wenn sie ein vormalig vorhandenes „*textual limit on the scope for evolutive interpretation*“ beseitigt.⁸²⁵

Damit ist auch der Pariser Vertrag, der die dauerhafte, aber nicht detailliert ausgestaltete, sondern auslegungs- und umsetzungsbedürftige Grundlage eines letztlich „ergebnisoffenen“ Minderheitenschutzsystems ist, das sich dynamisch an wandelbare (Schutz-)Bedürfnisse anpassen muss,⁸²⁶ durchaus auch einer evolutiven Auslegung zugänglich. Im Folgenden wird der Schwerpunkt aber auf die spätere Praxis zum Pariser Vertrag (und das Estoppel-Prinzip) gelegt, die sehr detailliert ist und damit eine viel genauere Bestimmung des heutigen – und nicht des ursprünglichen – Vertragsverständnisses ermöglicht, „*minimizing recourse to presumptions, and providing higher legitimacy*.“⁸²⁷ Zudem kann die spätere Praxis den Pariser Vertrag auch *ändern*,⁸²⁸ was die evolutive *Auslegung* nicht zu leisten vermag.⁸²⁹

⁸²⁰ Vgl. ausführlich und m.w.N. *Buga*, Modification 92 ff. (Zitat: 97); kritisch in Bezug auf die vorherrschende Rückbeziehung auf den *ursprünglichen* Parteiwillen *Rauber*, Strukturwandel 504–510.

⁸²¹ *Bjorge*, Interpretation 59. Vgl. auch *Berner*, Agreements 161 ff., die betont – und anhand von Entscheidungen nationaler Gerichte nachweist –, dass die spätere Praxis nicht nur einer evolutiven (164–166), sondern durchaus auch einer statischen Auslegung Vorschub leisten bzw. dienlich sein kann (166 f.).

⁸²² Vgl. mit Nachweisen in der IGH-Rsp. *Dörr*, Article 31 Rz. 24: „[T]he dynamic approach is being used for interpreting generic terms, ie terms in a treaty whose content the Parties expected would change through time and which they, therefore, presumably intended to be given its meaning in light of the circumstances prevailing at the time of interpretation.“

⁸²³ Vgl. IGH, Dispute regarding Navigational and Related Rights, Abs.-Nr. 65 f.; dazu *Crema*, Prassi 177–179.

⁸²⁴ *ILC*, A/CN.4/L-907 (Conclusion 8). Vgl. auch den zugehörigen Kommentar in *ILC*, A/71/10, 180 ff.

⁸²⁵ EGMR 7.7.1989, *Soering/Vereinigtes Königreich*, Nr. 14038/88, Rn. 102–104 (Zitat: Rn. 103); 12.3.2003, *Öcalan/Türkei*, Nr. 46221/99, Rn. 194 f.

⁸²⁶ Dazu oben 2. Teil, A.I.2., 2. Teil, A.II.3.d) und 2. Teil, A.IV.1.a)dd); unten 2. Teil, A.VI.1.b)ff)(1), 2. Teil, A.VIII.2.b) und 3. Teil, B.

⁸²⁷ So allgemein *Buga*, Modification 100–102, m.w.N. (Zitat: 100).

⁸²⁸ Dazu unten 2. Teil, A.VI.1.b)gg) und 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(5).

⁸²⁹ So allgemein *Buga*, Modification 94, 97–99 und 102 f.

ff) Paket als vertragsauslegende spätere Praxis

Wendet man die allgemeinen Ausführungen zu späterer Praxis und späteren Übereinkünften nun auf das Paket an, so könnten zunächst jene Paketinhalte, die vom Inhalt sowie vom Sinn und Zweck des Pariser Vertrags gedeckt sind, eine vertragsauslegende spätere Praxis, wenn nicht sogar eine vertragsauslegende spätere Übereinkunft zu diesem darstellen.

(1) Grundsätzliche Eignung: Vertragsbezüglichkeit

Der Pariser Vertrag ist als offenes und dynamisches Minderheitenschutzsystem konstruiert: Pkt. 1 PV verlangt die Gleichberechtigung der deutschsprachigen Minderheit Südtirols durch besondere Bestimmungen, Pkt. 2 PV die Errichtung einer Autonomie unter Mitwirkung von Minderheitenvertretern.⁸³⁰ Zugleich ist der Vertrag ein Lehrbeispiel für einen mehrdeutigen, unbestimmten und lückenhaften Vertragstext. Besonders Pkt. 2 PV enthält – u. a. mit dem wohl bewusst sachlich wie territorial auslegbaren Rahmen der Autonomie, mit der Intensität des Mitwirkungsrechts der Minderheit und mit dem nicht näher determinierten Umfang der Autonomie⁸³¹ – unklare, mehrdeutige und unbestimmte Elemente.

Vor diesem Hintergrund kann die spätere Praxis eine sehr wichtige Rolle bei der Auslegung spielen und damit zu einer – gerade im Minderheitenschutz notwendigen – Vertragsdynamik und -wirksamkeit beitragen.⁸³² Und tatsächlich: Das unter Mitwirkung und mit Zustimmung der deutsch- (und ladinisch-)sprachigen Minderheit(en) erarbeitete Paket (und die aus seiner Umsetzung hervorgehende Paket-Autonomie) nimmt genau diese inhaltliche Ausgestaltung und Klarstellung der allgemeinen, unbestimmten und teilweise unklaren Normen des Pariser Vertrags vor: Die Ausgestaltung des Schutzes der deutschsprachigen Minderheit i.e.S. (Pkt. 1 PV) und der Autonomie (Pkt. 2 PV) sind nämlich die Hauptinhalte des Pakets.⁸³³

Darüber hinaus enthält das Paket aber auch Maßnahmen zugunsten der – im Pariser Vertrag nicht erwähnten – Ladiner. Eine spätere *vertragsauslegende* (!) Praxis bzw. Übereinkunft setzt aber Vertragsbezüglichkeit voraus, weshalb nur jene Teile

⁸³⁰ So auch *Zeller*, Verankerung 67; *Zeyer*, Status 48. Siehe zu den Inhalten des Pariser Vertrags oben 2. Teil, A.I.2. Auch *Hilpold* (Minderheitenrecht 175) spricht zu Recht von einem „breiten Regelungsgegenstand“.

⁸³¹ Siehe oben 2. Teil, A.I.2.b)bb), 2. Teil, A.VI.2.b)dd) bzw. 2. Teil, A.I.2.b)cc).

⁸³² Vgl. oben 2. Teil, A.VI.1.b)aa). Zum Grundsatz der Effektivität siehe z. B. *Verdross/Simma*, Völkerrecht §§ 68 ff.

⁸³³ Siehe nur oben 2. Teil, A.V.1.a) bzw. 2. Teil, A.V.2. Auch *Fenet* (AFDI 1993, 360 ff.) gliedert die Ausführungen zu den Inhalten des Pakets in diese zwei Teile: Sonderrechte („*Les droits spéciaux*“) und Autonomie („*L'autonomie*“).

Héraud (EE 1995, 160 ff. und insb. 164) sieht die rechtliche Wirkung des Pakets überhaupt darin begründet, dass es sich bei den meisten Paketmaßnahmen um verpflichtende Durchführungsmaßnahmen des Pariser Vertrags handle. Demgegenüber müsse Italien erst vor Gericht beweisen – und nicht einfach nur behaupten –, dass (und warum) dem nicht so sei und der Pariser Vertrag bereits durchgeführt worden sei.

darunter subsumiert werden können, die den Schutz der *deutschsprachigen* Minderheit oder die Autonomie betreffen. Maßnahmen zum Schutz der Ladiner wirken dagegen allenfalls *vertragsgestaltend*.⁸³⁴

Abgesehen von dieser Einschränkung besteht aber nicht nur ein klarer Bezug des Pakets (und der Paket-Autonomie) zum Pariser Vertrag, sondern ist dieses geradezu seine natürliche und unumgängliche spätere Praxis. Das Paket enthält gewissermaßen die Durchführungsnormen zum Pariser Vertrag und verleiht diesem damit erst seine konkrete Gestalt.

(2) *Entwicklung als Indiz für konsensuale Praxis*

Als weiteres Wesensmerkmal und Voraussetzung für eine Einstufung als spätere Praxis muss eine ausreichende Übereinstimmung der Vertragsparteien gegeben sein. Ein klares Indiz für das Bestehen einer solchen hinlänglich *konsensualen* Praxis ist die kooperative Entwicklung über mehrere Jahrzehnte, aus der das Paket und die Paket-Autonomie entstanden sind.

Mit dem Ersten Autonomiestatut von 1948 setzte Italien den Pariser Vertrag unzureichend um, was zu einem Streit führte. Mit ihrer Zustimmung forderte die VN-Generalversammlung Österreich und Italien 1960/1961 zur Streitbeilegung im Verhandlungsweg auf.⁸³⁵ Eine innerstaatliche Kommission erarbeitete bis 1964 Vorschläge, die als Grundlage für bilaterale Verhandlungen dienten.⁸³⁶ Mit Zustimmung der *SVP* wurde 1969 ein Paket von Maßnahmen vereinbart, die Italien nach Maßgabe eines Operationskalenders umsetzen sollte. Paket und Operationskalender wurden also bilateral erarbeitet, und auch die Regierungserklärungen von 1969 waren „bis ins Detail festgelegt und akkordiert“.⁸³⁷

Besonders aus der einstimmigen Feststellung eines Streits über die Vertragsdurchführung und der Aufforderung zur Beilegung in Verhandlungen durch die VN-Generalversammlung geht die Verbindung von Pariser Vertrag und Paket klar hervor, ist das Paket doch – mit dem Operationskalender – das Verhandlungsergebnis und das Mittel zur Streitbeilegung.⁸³⁸

⁸³⁴ Siehe dazu unten 2. Teil, A.VI.1.b)hh). Vgl. auch *Zeller*, Verankerung 66 ff.

⁸³⁵ Für die Ausführungen zur Südtirolfrage vor den VN siehe oben 2. Teil, A.III.3., für die völkerrechtliche Relevanz der VN-Resolutionen v. a. oben 2. Teil, A.III.3.b)cc) und 2. Teil, A.III.3.d).

⁸³⁶ Siehe zur Neunzehner-Kommission oben 2. Teil, A.IV.1., zu den anschließenden Verhandlungen oben 2. Teil, A.IV.2.

Schon die Ergebnisse der Kommission sind ein klares Indiz für die große Reichweite des Pariser Vertrags, da sie unter italienischem Vorsitz und mit klarer italienischer Mehrheit zustande kamen: vgl. *Toscano*, *Storia* 658.

⁸³⁷ In diesem Sinne auch *Zeller*, Verankerung 63. Vgl. zu den Absprachen *Minar*, Die Sicherung von Maßnahmen zur Beilegung des Südtirol-Konflikts, Dissertation Würzburg (1980) 47 ff., m.w.N.

⁸³⁸ Ähnlich *Hummer*, 40 Jahre 66. Zu dieser Ansicht gelangten auch die Gutachter *Matscher* und *Ermacora*: vgl. *Gehler*, Vollendung 35. *Zeyer* (Status 46 und 49) zieht aus der von

1992 hatte Italien alle Paketmaßnahmen erfüllt, teilte dies Österreich in einer Note mit und fügte alle Paketdurchführungsmaßnahmen bei. In Durchführung des Operationskalenders erklärte Österreich den Streit dann für beendet, was Italien zur Kenntnis nahm. Mit einem Vertrag wurde die Zuständigkeit des IGH (u. a.) auf alle Streitfälle über den Pariser Vertrag ausgedehnt, bevor Streitbeendigung und IGH-Vertrag u. a. den VN notifiziert wurden.⁸³⁹

Der Streit über die Vertragserfüllung wurde somit aufgrund einer Lösung, die zwischen 1960 und 1992 unter den Auspizien der VN erarbeitet wurde, beigelegt. Das Paket und die daraus entstandene Autonomie sind nicht nur ein Teil dieses Korsetts, sondern vielmehr selbst die Lösung, die in jahrzehntelangen Verhandlungen herbeigeführt werden konnte. Dies spricht nicht nur gegen die Einstufung des Pakets als *Gentlemen's Agreement*,⁸⁴⁰ sondern impliziert fast zwingend, dass es sich bei diesem um die spätere Auslegungspraxis bzw. -übereinkunft zum Pariser Vertrag handelt, was auch die folgenden Ausführungen bestätigen.

(3) *Paket als Indiz und Inhalt konsensualer Auslegungspraxis*

Die spätere Praxis ergibt sich aus materiellen und kommentierenden Verhaltensweisen der Staaten. Materiell ist das Paket von entscheidender Relevanz, da es zwischen Österreich und Italien – als Mittel zur Lösung des Streits über den Pariser Vertrag – vereinbart wurde. Diese Vereinbarung war zwar keine rechtsgeschäftliche – für das für eine spätere Praxis benötigte Ausmaß an Übereinstimmung ist dies aber auch nicht erforderlich: Es genügt ein bloßer Meinungskonsens – über bestimmte Rechtsauffassungen, Ziele oder Wertvorstellungen –, dem keine Rechtsbegräftigungs-, Rechtsgestaltungs- oder Bindungsabsicht zugrunde liegen muss,⁸⁴¹ und der sich auch in der Praxis selbst zeigen kann.⁸⁴²

Vorliegend waren Österreich und Italien zumindest das politische Ziel und die Auffassung gemein, mit dem Paket zur Streitbeilegung zu gelangen. Zudem entspricht das Paket, das den Schutz der deutschsprachigen Minderheit und die Autonomie umfassend ausgestaltet und somit klar mit dem Pariser Vertrag zusammenhängt, der faktischen Vertragsentwicklung – und zeigt damit mit großer Intensität und Schlüssigkeit die Vertragswirklichkeit auf.

Obwohl Italien 1969 nicht gewillt war, das Paket auch offen als Ausführungsakt zum Pariser Vertrag anzuerkennen,⁸⁴³ ist das in der gleichzeitigen politischen Vereinbarung von Paket und Operationskalender zum Ausdruck kommende materielle

Österreich erzwungenen Entwicklung zu Recht die Konsequenz, dass das Paket wohl kaum ein freiwilliger Akt Italiens ohne Vertragsbezug ist.

⁸³⁹ Siehe zu Inhalt und Umsetzung von Paket und Operationskalender oben 2. Teil, A.V.

⁸⁴⁰ Vgl. *Zeller*, Verankerung 40 f. Siehe für die Definition von *Gentlemen's Agreements* bereits oben 2. Teil, A.I.1.

⁸⁴¹ In diesem Sinne *Karl*, Vertrag 145 f.; *Zeller*, Verankerung 56 f.

⁸⁴² Siehe dazu oben 2. Teil, A.VI.1.b)bb)(1).

⁸⁴³ Vgl. *Zeller*, Verankerung 57, m.w.N.; *Hummer*, 40 Jahre 64.

Verhalten der Staaten⁸⁴⁴ doch ein klares Indiz dafür, dass das Paket das übereinstimmende Vertragsverständnis darstellt: Welchen Sinn hätte es sonst, die Paketdurchführung zur entscheidenden Voraussetzung für die Beilegung des Streits über die Durchführung des Pariser Vertrags (!) zu erheben? Warum sonst sollte es Italien – trotz der Rechtsverwahrung in der Schlusserklärung – akzeptieren, dass der international anhängige Streit über die Vertragsdurchführung gerade dann beigelegt wird, wenn es das Paket erfüllt hat? Und müsste Italien diese klare Verknüpfung des Pakets mit dem Streit über den Pariser Vertrag nicht sogar unbedingt vermeiden, wenn es das Paket als eine Reihe von freiwilligen Maßnahmen ohne Vertragsbezug darstellen wollte?⁸⁴⁵

Diese Überlegungen beweisen eindrücklich, dass das Paket zumindest eine spätere Praxis zum Pariser Vertrag ist – wenn nicht sogar eine spätere *Übereinkunft*:⁸⁴⁶ Beim Paket handelt es sich nämlich um ein bilateral ausverhandeltes, verschriftlichtes und 1969 (wenn auch nur informell) von Italien an Österreich überreichtes Einzeldokument („*single common act*“). Fraglich ist nur, ob allein aus dem Paket (und dem Operationskalender) – ohne Beachtung der Begleitumstände (insb.: Erstes Statut, VN, Verhandlungen, Neunzehner-Kommission; nach 1969: Paketumsetzung mit Regierungserklärungen, Streitbeilegung und Notenwechsel) – schon eine hinreichend klare Übereinstimmung im Sinne einer späteren Übereinkunft über die Vertragsauslegung herausgelesen werden kann. Im Ergebnis ist diese Unterscheidung aber ohnehin nicht von großer Bedeutung, da die beiden Institute (fast)⁸⁴⁷ identisch wirken.

(4) *Konsensverstärkend: Paketumsetzung*

Für die Bewertung als spätere *Praxis* ist auch die konkret erfolgte schrittweise Durchführung des Pakets nach Maßgabe des Operationskalenders relevant, die in einem Zeitraum von 23 Jahren – in Wellen, aber doch in fortlaufender, kooperativer Entwicklung⁸⁴⁸ – erfolgte.⁸⁴⁹ In diesem Zeitraum lässt sich insb. eine ganze Reihe von kommentierenden Verhaltensweisen der zwei Staaten nachweisen, aus denen sich ein

⁸⁴⁴ Gerade im Lichte der Relevanz bloßen Verhaltens. Siehe dazu oben 2. Teil, A.VI.1.b) bb)(1). In diesem Sinne auch *Zeller*, Verankerung 59 f.

⁸⁴⁵ Vgl. zum Inhalt des Operationskalenders oben 2. Teil, A.V.1.b), zur Rechtsnatur unten 2. Teil, A.VI.1.d).

⁸⁴⁶ So bezeichnet *Hafner* (Agreements 110f.) Paket und Operationskalender sogar als „*striking example*“ einer späteren Übereinkunft gem. Art. 31 Abs. 3 lit. a WVK.

⁸⁴⁷ Eine in einem einzelnen Akt zum Ausdruck kommende spätere Übereinkunft besitzt wohl eine noch größere Bedeutung bei der Vertragsauslegung als eine spätere Praxis, die auf jegliches Verhalten der Parteien abstellt.

⁸⁴⁸ In diesem Sinne auch *Pernthaler*, Südtirol auf dem Weg zur Selbstbestimmung, in: Raffeiner A. (Hg.), 70 Jahre Pariser Vertrag 1946–2016. Vorgeschichte – Vertragswerk – Zukunftsaussichten (2016) 211 (222).

⁸⁴⁹ Für Paket und Operationskalender samt Umsetzung siehe oben 2. Teil, A.V.

Meinungskonsens über die Bewertung des Pakets als spätere vertragsauslegende Praxis zum Pariser Vertrag ableiten lässt.

Bereits 1970 teilten Österreich und Italien dem VN-Generalsekretär – unter Bezugnahme auf das Paket⁸⁵⁰ – den eingeschlagenen Lösungsweg mit,⁸⁵¹ wenngleich die konträren Rechtsauffassungen zum Paket damit nicht überwunden werden konnten.⁸⁵² Im selben Jahr berichtete Italien der VN-Generalversammlung über erzielte Fortschritte und nahm auf die erfolgte Einbringung des (im Paket vorgesehenen) VerfG im Parlament Bezug, was auf eine implizite Bewertung des VerfG als Maßnahme zur Vertragsdurchführung hindeutet.⁸⁵³

Österreich erstattete der VN-Generalversammlung ohnedies regelmäßig über den Stand der Paketdurchführung Bericht⁸⁵⁴ – und betonte dabei nicht nur mehrmals die noch nicht erfolgte Durchführung von Paketmaßnahmen und das Vertrauen auf baldige Erfüllung,⁸⁵⁵ sondern sprach etwa Außenminister *Kirchschläger* 1973 explizit davon, dass die zwei Streitparteien einem Lösungsansatz zugestimmt haben, der die Ausdehnung der Autonomie Südtirols und einen dazugehörigen, bilateral vereinbarten Zeitplan vorsieht.⁸⁵⁶ Außenminister *Willibald Pahr* sprach dann 1976⁸⁵⁷ und 1981⁸⁵⁸ sogar von einer Vereinbarung („*agreement*“) über die Autonomie, was eine Qualifizierung des Pakets als spätere Übereinkunft nahelegt.

Nun hätte Italien diese Ansprüche und Auffassungen Österreichs konsequent zurückweisen müssen, „wenn es weiterhin glaubwürdig auf seinem Rechtsstandpunkt beharren wollte, daß das ‚Paket‘ eine einseitige, bloß innerstaatlich konzedierte Summe von Maßnahmen sei“⁸⁵⁹ – zur Vermeidung von stillschweigender Hinnahme oder gar Zustimmung wäre eindeutiger Protest angebracht gewesen.⁸⁶⁰

⁸⁵⁰ Vgl. *Zeller*, Verankerung 57 (insb. Fn. 82).

⁸⁵¹ Siehe die Verweise auf die betreffenden Briefe oben 2. Teil in Fn. 620.

⁸⁵² Siehe dazu bereits oben 2. Teil, A.V.2.a)bb).

⁸⁵³ VN-GV, A/PV.1857, Abs.-Nr. 82 ff. Vgl. dazu *Zeller*, Verankerung 57.

⁸⁵⁴ Vgl. dazu *Ermacora*, Vaterland 300 ff.; *Zeller*, Verankerung 47 ff. und insb. 58.

⁸⁵⁵ Siehe dazu mit den entsprechenden Nachweisen *Zeller*, Verankerung 47 ff.; *Ermacora*, Vaterland 301 f.

⁸⁵⁶ VN-GV, 28. Sitzungsperiode, 2142. Plenarsitzung, A/PV.2142, Abs.-Nr. 1 (Abs.-Nr. 12 f.), <http://undocs.org/A/PV.2142> (30. 9. 2020). Dazu auch *Ermacora* (Vaterland 301) und *Zeller* (Verankerung 58), die aber die Wortfolge „*agreed to by both States*“ wohl unzutreffenderweise auch auf das Paket beziehen.

⁸⁵⁷ VN-GV, 31. Sitzungsperiode, 27. Plenarsitzung, A/31/PV.27, Abs.-Nr. 103 (Abs.-Nr. 142 f.), <http://undocs.org/A/31/PV.27> (30. 9. 2020).

⁸⁵⁸ VN-GV, 36. Sitzungsperiode, 21. Plenarsitzung, A/36/PV.21, Abs.-Nr. 137 (Abs.-Nr. 150 ff.), <http://undocs.org/A/36/PV.21> (30. 9. 2020): „*It is now 12 years since Austria and Italy agreed on autonomy for South Tyrol. Nevertheless the full implementation of that agreement is still pending.*“

⁸⁵⁹ *Zeller*, Verankerung 58. Ähnlich *Hummer*, 40 Jahre 67; *Ermacora*, Vor der Streitbeendigungserklärung? Analyse aktueller Entwicklungen der österreichischen Südtirolpolitik, ÖJP 1988, 155 (162 f.).

⁸⁶⁰ Siehe dazu bereits oben 2. Teil, A.VI.1.b)aa) und 2. Teil, A.VI.1.b)bb)(1).

Tatsächlich hat Italien der Rechtsauffassung Österreichs und dem Anspruch auf Durchführung des Pakets aber weder vor der VN-Generalversammlung⁸⁶¹ noch außerhalb der Gremien der VN ernstlich widersprochen – und wenn, dann nur mit dem innenpolitisch motivierten und klar widerlegbaren Argument, es handle sich um eine rein innerstaatliche Angelegenheit.⁸⁶² Ähnliches gilt auch für den bilateralen Verkehr, in dem ernsthafte Rechtsverwahrungen Italiens zumeist ebenso ausblieben.⁸⁶³ Insg. hat Italien damit nicht konsequent an seiner Rechtsauffassung festgehalten, sondern stillschweigend – und teilweise sogar explizit⁸⁶⁴ – den Ansprüchen Österreichs und der Rückführbarkeit des Pakets auf den Pariser Vertrag zugestimmt.⁸⁶⁵

Diese Haltung Italiens kommt einer kommentierenden Verhaltensweise zum Pariser Vertrag gleich, die ein weiteres starkes Indiz dafür ist, dass das Paket und die Paket-Autonomie als konsensuale spätere Auslegungspraxis zum Pariser Vertrag angesehen werden können.

Innerstaatliche Organe – und v. a. auch die Legislative⁸⁶⁶ – können ebenfalls an einer späteren Praxis beteiligt sein.⁸⁶⁷ Diesbezüglich ist die Präambel einer Resolution der italienischen Abgeordnetenkammer vom 19. Februar 1987 relevant, in der die Paketmaßnahmen in einen Zusammenhang mit der Beilegung des bilateralen Streits nach den Resolutionen der VN-Generalversammlung gerückt werden.⁸⁶⁸ Das schlagende objektive Indiz für die Bewertung der Paket-Autonomie als spätere Praxis ist aber Art. 1 Abs. 2 GvD Nr. 266/1992, eine DFB zum Zweiten Autonomiestatut (!), in der Italien nicht nur eingesteht, dass die Autonomie Südtirols (und

⁸⁶¹ *Ermacora*, Vaterland 300 ff.; *Zeller*, Verankerung 57 f.

⁸⁶² *Zeller*, Verankerung 48; *ders.*, ÖJIP 1992, 70; *ders.*, Südtirol-Paket und Streitbeilegungserklärung – Das Gruber-Degasperi-Abkommen vom 5. September 1946 und seine Durchführung im Lichte des Völkerrechts, in: *Autonome Region Trentino-Südtirol* (Hg.), *Vom internationalen Konflikt zum gemeinsamen Einsatz für Europa. 50 Jahre Gruber-Degasperi-Abkommen. Bericht der Tagung* (1994) 151 (155); *Ermacora*, Vaterland 302 ff. (u. a. 307). Dass es sich bei der Südtirolfrage nicht um ein rein innerstaatliches Problem handelt, ergibt sich bereits aus der Zuständigkeit der VN-Generalversammlung: siehe dazu oben 2. Teil, A.III.3.a) bb).

⁸⁶³ Siehe dazu mit den entsprechenden Nachweisen *Zeller*, Verankerung 47 ff.

⁸⁶⁴ Vgl. die Presseberichte mit den Aussagen maßgeblicher Politiker bei *Zeller*, Verankerung 59 (insb. Fn. 88).

⁸⁶⁵ So auch *Zeller*, Verankerung 58 f.; *Hilpold*, Minderheitenrecht 175; gleichlautend *ders.*, Absicherung 43; a. A. *Gattini*, RDI 1992, 352 (siehe dazu ablehnend *Hilpold*, Minderheitenrecht 175, Fn. 587; gleichlautend *ders.*, Absicherung 43, Fn. 19).

⁸⁶⁶ *Karl*, Vertrag 116.

⁸⁶⁷ Siehe dazu oben 2. Teil, A.VI.1.b)bb)(2).

⁸⁶⁸ Kammer-Resolution Nr. 6/00092/IX, StProt. Abgeordnetenkammer, 613. Sitzung 9. GP, 53455 f. (Text) und 53484 (Abstimmung), http://www.camera.it/_dati/leg09/lavori/stenografici/sed0613/sed0613.pdf (30.9.2020). Vgl. dazu auch *Zeller*, Verankerung 59.

jene des Trentino)⁸⁶⁹ auf diesem Statut beruht, sondern auch, dass sie sich aus dem Pariser Vertrag ableitet.⁸⁷⁰ Diese Norm stärkt auch den „Rechtsstandpunkt, daß das Paket eine Durchführungsmaßnahme des Pariser Abkommens ist“.⁸⁷¹ Das Zweite Autonomiestatut ist nämlich nichts anderes als ein Umsetzungsakt des Pakets.⁸⁷²

Diesem in der italienischen Rechtsordnung einmaligen wie eindeutigen Eingeständnis hatte sich der VfGH jedenfalls in diesem Ausmaß noch 1989 verweigert, wengleich auch er eine geschichtliche Verknüpfung der Autonomie mit dem Pariser Vertrag anerkannte und dem Vertrag daher einen erheblichen Einfluss auf die Auslegung der Autonomie zugestand.⁸⁷³

Bereits zuvor hatte der VfGH die Gleichstellung der deutschen mit der italienischen Sprache als eine völkerrechtliche Verpflichtung Italiens bezeichnet, womit er sich klar auf den Pariser Vertrag bezog.⁸⁷⁴ In diesem und in einem weiteren Urteil⁸⁷⁵ nahm er eine „tiefgreifende Änderung“ der Bedeutung des Minderheitenschutzes zur Kenntnis, die sich (in Umsetzung des Pakets) aus den Änderungen des Statuts – und insb. aus der Qualifizierung des Schutzes der örtlichen sprachlichen Minderheiten als nationales Interesse (Art. 4 ASt. 1972) – ergebe. Daher sei der Minderheitenschutz als Grundprinzip der Verfassungsordnung anzusehen.⁸⁷⁶ Als direkten Ausdruck dieses Prinzips sah der VfGH dann den ethnischen Proporz, was eine Ausdehnung seines Anwendungsbereichs durch eine extensive Auslegung von Art. 61 und 89 ASt. zur Folge hatte.⁸⁷⁷ Damit beinhaltet das Statut auch die spätere Praxis zu Pkt. 1 Abs. 2 lit. d PV,⁸⁷⁸ in dem die Reichweite des Proporztes noch unklar geblieben war.⁸⁷⁹

Grundsätzlich stellt die in Umsetzung des Pakets tiefgreifend geänderte Sonderautonomie Südtirols, die aus dem Zweiten Autonomiestatut samt DFB besteht,

⁸⁶⁹ Ungeachtet dieser Bezugnahme ist die Autonomie des Trentino nicht völkerrechtlich verankert. Der Pariser Vertrag und die Schutzfunktion Österreichs beziehen sich nicht auf dieses – und auch in der späteren Praxis spielt es keine Rolle. Das Trentino profitierte nur reflexartig von der Autonomieausdehnung, die in Umsetzung des Pakets mit dem bezeichnenden Titel „Maßnahmen für die Bevölkerungsgruppen Südtirols“ erfolgte.

⁸⁷⁰ Siehe dazu bereits oben 2. Teil, A.V.2.d).

⁸⁷¹ Zeller, ÖJIP 1992, 64 f.

⁸⁷² Siehe dazu nur oben 2. Teil, A.V.1.a)aa) und 2. Teil, A.V.b)bb).

⁸⁷³ VfGH Urteil Nr. 242/1989, GA VfGH Nr. 18 vom 3. 5. 1989, RE Pkt. 8.1.f. Dazu unten 2. Teil, B.I.1.; vgl. auch *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 121; *Happacher*, Autonomie 54 f.; Zeller, Eingriffsmöglichkeiten 151 ff. und 211; *Hilpold*, Minderheitenrecht 177.

⁸⁷⁴ VfGH Urteil Nr. 312/1983, GA VfGH Nr. 295 vom 26. 10. 1983, RE Pkt. 3 und 5. Dazu Zeller, Verankerung 64 f.

⁸⁷⁵ VfGH Urteil Nr. 289/1987, GA VfGH Nr. 38 vom 16. 9. 1987. Dazu Zeller, Verankerung 65.

⁸⁷⁶ VfGH Urteil Nr. 312/1983, RE Pkt. 3; Urteil Nr. 289/1987, RE Pkt. 3.1. Siehe zum verfassungsrechtlichen Prinzip des Minderheitenschutzes im Allgemeinen auch unten 2. Teil, B.I.2.a).

⁸⁷⁷ VfGH Urteil Nr. 289/1987, RE Pkt. 3.1.f.

⁸⁷⁸ In diesem Sinne auch Zeller, Verankerung 65.

⁸⁷⁹ Siehe dazu oben 2. Teil, A.I.2.a)bb)(3).

die Vertragswirklichkeit dar.⁸⁸⁰ Dieses System des Sonderstatuts enthält nämlich das im Pariser Vertrag grundlegende Minderheitenschutzsystem, das aus Minderheitenschutzbestimmungen i.e.S. und aus einer Territorialautonomie besteht, und sorgt damit erst für dessen Wirksamkeit in Italien.⁸⁸¹

(5) Zusammenfassung

Zusammenfassend ist der Bezug des Pakets zum Pariser Vertrag aufgrund seines Inhalts und seiner Einbettung in einen Streit über die Durchführung ebendieses Vertrags, in dem ihm sogar die Eigenschaft als inhaltliche Lösung beigemessen wurde, zweifellos gegeben.⁸⁸²

Der notwendige Konsens ist angesichts des tatsächlichen Verhaltens beider Staaten in einem ausreichenden Maß gegeben.⁸⁸³ Gerade wegen der großen Bedeutung, die dem Verhalten z. B. bei unzureichendem Widerspruch oder Diskrepanz zwischen einem prinzipiell geäußerten Widerspruch und dem sonstigen Verhalten zukommen kann,⁸⁸⁴ scheinen die bis 1969 und noch später (halbherzig) geäußerten Vorbehalte der Staaten von ihrem eigenen Verhalten eingeholt bzw. überholt worden zu sein.⁸⁸⁵ Dies trifft zunächst auf die bis 1964 vertretene Auffassung Österreichs zu, Italien könne den Pariser Vertrag nur durch Erhebung Südtirols zur Region erfüllen.⁸⁸⁶ Dasselbe gilt für die Auffassung Italiens, die Paket-Autonomie sei nicht auf den Pariser Vertrag zurückzuführen.⁸⁸⁷ Österreich konnte seine Ansprüche aus dem Paket nämlich nur aufgrund des Pariser Vertrags stellen, sodass der fehlende Wi-

⁸⁸⁰ In diesem Sinne auch *Zeller*, Verankerung 63.

⁸⁸¹ Der Pariser Vertrag besitzt nämlich wohl nicht *Self-executing*-Charakter. Siehe dazu oben 2. Teil, A.V.

⁸⁸² Siehe dazu die bisherigen – und v. a. die ersten zwei – Unterabschnitte des vorliegenden Kapitels 2. Teil, A.VI.1.b)ff). Für *Karl* (EJM 2017, 331) ist auch die Übergabe des Pakets durch den italienischen Außenminister *Moro* an seinen Amtskollegen *Waldheim* 1969 „[b]ezeichnend für den Konnex“ zwischen Pariser Vertrag und Paket.

⁸⁸³ Siehe dazu oben 2. Teil, A.VI.1.b)bb)(1) und die bisherigen Ausführungen zum 2. Teil, A.VI.1.b)ff). Nicht zu Unrecht hat *Verdross* (laut *Ermacora*, Vaterland 143 und 309) schon 1966 und 1967 von „konkludenten Handlungen“ als Möglichkeit der indirekten völkerrechtlichen Anerkennung der Zusagen Italiens gesprochen (vgl. dazu bereits oben 2. Teil, A.IV.2.b)dd)). Ähnlich *Hummer*, 40 Jahre 68.

⁸⁸⁴ Siehe dazu oben 2. Teil, A.VI.1.b)bb)(1).

⁸⁸⁵ Vgl. – als Argument gegen die Überbetonung dieser isolierten Vorbehalte – auch *Berner*, Agreements 134: „*The decisive factor is not the ,outward appearance‘ of practice, so to speak, but rather the message that it conveys. But whether the message is the same or sufficiently similar can often only be determined by looking at all potentially relevant pieces of practice without discarding too many pieces in advance. The same applies to single pieces of practice. Hardly establishing the parties‘ agreement when looked at in isolation, they may well establish this agreement when considered in context.*“

⁸⁸⁶ Siehe dazu bereits oben 2. Teil, A.I.2.b)bb)(3) und 2. Teil, A.IV.2.b)aa). Vgl. auch *Zeller*, Verankerung 60 (Fn. 92).

⁸⁸⁷ In diesem Sinne auch *Zeller*, Verankerung 59 f. (insb. Fn. 92); *Hummer*, 40 Jahre 68.

derspruch gegen diese Ansprüche einer Zustimmung zur Haltung Österreichs gleichkommt.⁸⁸⁸

Das Paket und die Paket-Autonomie stellen außerdem die Vertragswirklichkeit dar, was ihre Einstufung als vertragsauslegende spätere Praxis objektiv noch weiter untermauert.⁸⁸⁹

Selbst wenn die spätere Praxis aufgrund einer Verhaltensänderung eines Staates nicht mehr auf einem aktuellen Konsens beruhen würde, wäre das Paket dank des Konsistenzarguments weiterhin maßgeblich. Hat nämlich ein Staat mit seinem früheren Verhalten Erwartungen geweckt, „auf die sein Gegenüber nach Treu und Glauben sein Verhalten abgestimmt hat“, kann dieser nach wie vor an dieses Verhalten gebunden werden.⁸⁹⁰

Insg. handelt es sich beim Paket somit – unabhängig von und schon vor der Streitbeilegung⁸⁹¹ – großteils um eine spätere vertragsauslegende Praxis⁸⁹² oder sogar Übereinkunft⁸⁹³ zum Pariser Vertrag. Damit dient es – mit Ausnahme der nicht vertragsbezüglichen Maßnahmen zugunsten der Ladinier – „als erstrangiger Auslegungsfaktor des Pariser Vertrages“.⁸⁹⁴

gg) Schutz der Südtiroler Ladinier als vertragsgestaltende spätere Praxis

Die Paketmaßnahmen Nr. 37, 41, 42, 69, 91, 92 und 93 sowie indirekt v. a. die Maßnahme Nr. 1 (aufgrund der Pluralverwendung: Schutz der örtlichen Sprachminderheiten als nationales Interesse) betreffen (teilweise: auch) den Schutz der ladinischsprachigen Minderheit.

⁸⁸⁸ So auch *Zeller*, Verankerung 61.

⁸⁸⁹ Siehe oben 2. Teil, A.VI.1.b)ff)(3) und 2. Teil, A.VI.1.b)ff)(4).

⁸⁹⁰ Vgl. *Zeller*, Verankerung 61 f. (mit entsprechenden Nachweisen in der völkerrechtlichen Rsp. in Fn. 99); zum Konsistenzargument bereits oben 2. Teil, A.VI.1.b)bb)(1).

⁸⁹¹ Zu diesem Schluss kommt in seiner umfassenden Analyse aus dem Jahr 1989 auch *Zeller*, Verankerung 71 ff. Für die Bedeutung der Streitbeilegung, mit der die völkerrechtliche Verankerung der Paket-Autonomie noch erheblich gestärkt wurde, siehe dagegen unten 2. Teil, A.VI.1.b)hh).

⁸⁹² Zu diesem oder ähnlichen Schlüssen kommen auch *Zeller*, Verankerung 71 ff., m.w.N.; *ders.*, ÖJIP 1992, 70, m.w.N.; *Hilpold*, Minderheitenrecht 175; *Hummer*, 40 Jahre 67 f.; *Obwexer*, EJM 2018, 335; *Verdross/Simma*, Völkerrecht § 1253; *Zeyer*, Status 49 f.; *Tichy*, Verankerung 44 f.; *Breisky*, Das Südtirolproblem. Eine Bestandsaufnahme zum Beginn der neunziger Jahre, ÖJP 1990, 647 (664); *Pizzorusso*, Aspetti 139; indirekt *Conetti*, Gruber-De-gasperi-Abkommen 141. A.A. – zumindest in Bezug auf die Rechtslage vor 1992 – *Agó*, Considerazioni 37 f.; *Conetti*, Controversia 31 ff.; *Gattini*, RDI 1992, 351 f.

⁸⁹³ So v. a. *Hafner*, Agreements 110 f. *Obwexer* (EJM 2018, 335) erwähnt beide dogmatischen Konstrukte und spricht von einer Verankerung des Pakets „als spätere Übereinkunft bzw. als spätere Praxis“.

⁸⁹⁴ *Zeller*, Verankerung 61.

Davon lässt sich aber nur die Maßnahme Nr. 91, die das Recht der Ladiner „auf Vertretung im Landtag, im Regionalrat und in den Organen der lokalen öffentlichen Körperschaften“ verankert, auf die Autonomie (Pkt. 2 PV) zurückführen.⁸⁹⁵ Alle anderen Paketmaßnahmen zugunsten der Ladiner sind dagegen nicht unter den Pariser Vertrag, der die Ladiner nicht erwähnt, subsumierbar.⁸⁹⁶ Sie können aber *gestaltende* Wirkung entfalten – und den Vertrag entsprechend ergänzen –, sofern es sich um eine konstante und gleichförmige oder um eine einmalige, aber besonders schlüssige spätere Praxis bzw. Übereinkunft handelt.⁸⁹⁷

Von den drei systematischen Deutungen vertragsgestaltender Praxis – als Rechtsgeschäft, als Völkergewohnheitsrecht oder als Estoppel-Tatbestand – dürfte letztere im vorliegenden Fall am geeignetsten sein. Eine – v. a. bei der Einstufung des Pakets als spätere Übereinkunft naheliegende – rechtsgeschäftliche Deutung überzeugt hier nicht,⁸⁹⁸ da wohl (zumindest bis 1992) weder ein realer noch ein erklärter Wille der Parteien zur Einbeziehung des Schutzes der Ladiner in den Pariser Vertrag gegeben war. Auch die Entstehung von bilateralem Völkergewohnheitsrecht scheidet wohl an der bis 1992 nicht ausreichend klar geäußerten Rechtsüberzeugung, dass der Schutz der Ladiner völkerrechtlich verpflichtend ist.⁸⁹⁹

Fruchtbringender ist dagegen die Annahme einer nur scheinbar einseitigen österreichischen Praxis, die das gesamte (!) Paket auf den Pariser Vertrag zurückführt, und die aufgrund des – von widerspruchsloser Hinnahme gekennzeichneten – Verhaltens Italiens zur Ladinerfrage zur konsensualen, vom Vertrag abweichenden späteren Praxis wurde.⁹⁰⁰ In der Tatsache, dass das Paket, soweit es den Schutz der Ladiner betrifft, als vertragsgestaltende Praxis angesehen werden kann, während das *gesamte* Paket ein Italien bindender Estoppel ist,⁹⁰¹ liegt daher auch der plausibelste Rechtsgrund für die völkerrechtliche Verankerung des Schutzes der Ladiner durch eine entsprechende Änderung des Pariser Vertrags.⁹⁰²

Als weiteres Indiz dafür, dass der Schutz der Ladiner eine vertragsgestaltende spätere Praxis zum Pariser Vertrag ist, dient die Tatsache, dass bereits sein erster

⁸⁹⁵ So auch *Zeller*, Verankerung 70.

⁸⁹⁶ *Hilpold*, Minderheitenrecht 169; *Zeller*, Verankerung 67 ff.

⁸⁹⁷ Siehe dazu bereits oben 2. Teil, A.VI.1.b)cc) und 2. Teil, A.VI.1.b)dd).

⁸⁹⁸ Überzeugender ist diese Deutung in Bezug auf den Notenwechsel von 1992. Dazu unten 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(5).

⁸⁹⁹ Heute könnte auch die Rechtsüberzeugung gegeben sein: dazu unten 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(5). Für die theoretischen Voraussetzungen dieser zwei dogmatischen Deutungen vertragsgestaltender Praxis siehe oben 2. Teil, A.VI.1.b)cc).

⁹⁰⁰ Vgl. zum fehlenden Widerspruch Italiens in Bezug auf die österreichischen Forderungen nach Paketerfüllung bereits oben 2. Teil, A.VI.1.b)ff)(4), zur späteren vertragsgestaltenden Praxis als Estoppel-Tatbestand oben 2. Teil, A.VI.1.b)cc).

⁹⁰¹ Siehe dazu unten 2. Teil, A.VI.1.c). In diesem Sinne auch *Zeller*, Verankerung 44 ff. und 68.

⁹⁰² In diesem Sinne auch *Zeller*, Verankerung 68; *Hilpold*, Minderheitenrecht 175; *ders.*, Absicherung 43.

Umsetzungsakt, das Erste Autonomiestatut, (in Art. 87) Normen zum Schutz der Ladinern vorgesehen hatte.⁹⁰³ Ebenso wurde das Paket – und mit diesem auch Schutzmaßnahmen zugunsten der Ladinern – bilateral akkordiert,⁹⁰⁴ was sogar ein Indiz für das Vorliegen einer späteren *Übereinkunft* ist.

In Anbetracht der hohen Anforderungen, die an eine *Vertragsgestaltung* durch spätere Praxis gestellt werden, sind diese Indizien aber recht schwach – zumindest bis zum Notenwechsel von 1992 war die völkerrechtliche Verankerung des Schutzes der Ladinern und die damit verbundene Schutzfunktion Österreichs daher eine „dogmatisch schwierige und alles andere als hieb- und stichfeste Konstruktion“, deren Klagbarkeit vor dem IGH „alles andere als sicher“ war.⁹⁰⁵ Selbst ohne Vertragsgestaltung durch diese Paketmaßnahmen kommt aber auch das Estoppel-Prinzip als alleinige Grundlage der Verankerung in Betracht.⁹⁰⁶

Die völkerrechtliche Verankerung und die daraus ableitbare Schutzfunktion Österreichs sind aber jedenfalls auf die in *Südtirol* lebenden Ladinern beschränkt, da sich weder der Pariser Vertrag noch das Paket auf das Trentino oder gar auf die Provinz Belluno beziehen.⁹⁰⁷

hh) Notenwechsel von 1992 und Streitbeilegung als spätere *Übereinkunft*

Die Art und Weise der Streitbeilegung, die über einen Notenwechsel erfolgte,⁹⁰⁸ führte nochmal zu einem Quantensprung für die Verankerung der Paket-Autonomie. Vorweg sollen aufgrund ihrer großen Bedeutung für die nachfolgenden Ausführungen die Begriffe der diplomatischen Note und der Verbalnote definiert werden. Beide dienen der Abgabe von einseitigen Erklärungen von Staaten, die an einen anderen Staat gerichtet sind. Diplomatische Noten sind offizielle Mitteilungen des Botschafters im Empfangsstaat an den Außenminister desselben oder umgekehrt, die nur „bei besonderen Anlässen“ verwendet werden. (Schriftliche) Verbalnoten, die auch von anderen Staatsorganen stammen können, sind dagegen „die übliche Form offizieller zwischenstaatlicher Mitteilungen“.⁹⁰⁹

⁹⁰³ In diesem Sinne *Zeller*, Verankerung 68 und 71. Ähnlich *Perathoner*, Schutz 63; *Riz*, Schutz 94. Für den Inhalt von Art. 87 ASt. 1948 siehe bereits oben 2. Teil, A.II.2.b).

⁹⁰⁴ *Zeller*, Verankerung 69 ff.

⁹⁰⁵ *Zeller*, Verankerung 71 und 74. Mit dem Notenwechsel von 1992 wurde diese Form der völkerrechtlichen Verankerung dann wesentlich eindeutiger. Siehe dazu unten 2. Teil, A.VI.1.b)hh).

⁹⁰⁶ Siehe dazu unten 2. Teil, A.VI.1.c). Vgl. auch *Moloo*, BJIL 2013, 83 ff.

⁹⁰⁷ *Zeller*, Verankerung 71; *Riz*, Schutz 89; *Obwexer*, EJM 2018, 335. Siehe zum räumlichen Geltungsbereich des Pariser Vertrags oben 2. Teil, A.I.2.a)aa)(1) und 2. Teil, A.I.2.b)bb), zum räumlichen Geltungsbereich des Pakets v. a. 2. Teil Fn. 869 (oben) und 913 (unten).

⁹⁰⁸ Für Ablauf und wesentliche Inhalte der Streitbeilegung siehe oben 2. Teil, A.V.2.e).

⁹⁰⁹ Vgl. z. B. *Schroeder/Wittich*, Einseitige Rechtsgeschäfte Rz. 476.

(1) *Italienische Note vom 22. April 1992*

Am 22. April 1992 überreichte Italien Österreich eine Note,⁹¹⁰ um – zum Zweck der Durchführung insb. der Schritte gem. Pkt. 13 OpKal.⁹¹¹ – den Südtirolpassus der Erklärung *Andreottis* vor dem Parlament und die „Liste der Durchführungsakte der Maßnahmen [...], denen das Parlament im Dezember 1969 zugestimmt hat“, zu übermitteln (Abs. 1).

Zudem verknüpft Italien das Statut, das (zwar nur) „aus sachlichem Zusammenhang“ zur Mitteilung der Paketerfüllung übermittelt werde, explizit, wenn auch nicht unmittelbar,⁹¹² mit dem Pariser Vertrag: Das Statut sei nämlich – neben „der Festlegung des institutionellen Rahmens der Autonomen Provinz Bozen“ (!)⁹¹³ – auch auf die Sicherstellung der „weitestmögliche[n] Verwirklichung^[914] der Autonomie und der Zielsetzung des Schutzes der deutschsprachigen Minderheit, wie sie im Pariser Vertrag enthalten ist“, bedacht gewesen, wobei im Pariser Vertrag u. a. „die Gewährung der Ausübung einer autonomen Gesetzgebungs- und Vollzugsgewalt vorgesehen ist“ (Abs. 2).

Wenn nun aber das Statut i. d. F. von 1992 auch nach Auffassung Italiens der Sicherstellung des Schutzes der deutschsprachigen Minderheit im Sinne des Pariser Vertrags dient, bedeutet dies, dass diese Verknüpfung auch für das Paket und die Paket-Autonomie gelten muss: Das 1992 geltende Statut war nämlich v. a. durch das VerfG Nr. 1/1971 gekennzeichnet, in das die (wichtigsten) Paketmaßnahmen Nr. 1 – 97 gegossen wurden.⁹¹⁵ Implizit gesteht Italien damit ein, dass sich das Paket und die Paket-Autonomie, deren Herzstück ja gerade das Statut ist, auf den Pariser Vertrag zurückführen lassen und diesen konkret durchführen.⁹¹⁶

Sogar die interpretative Erklärung des italienischen Außenministeriums vom 23. April 1992, nach der die Befassung des IGH jedenfalls nur bei „gravierenden Verletzungen“ des Pakets möglich sei und man die Gefahr von „Mikro-Konflikten“

⁹¹⁰ Siehe zur Vorbereitung der Note bereits oben 2. Teil, A.V.2.e)aa), zu ihrem Inhalt oben 2. Teil, A.V.2.e)bb).

⁹¹¹ Streitbeilegungserklärung Österreichs und Austausch der Ratifikationsurkunden zum IGH-Vertrag.

⁹¹² *Bucher*, Vereinte Nationen Nr. 5/1992, 155; *Matscher*, Zur internationalen Verankerung des Pakets im Lichte der italienischen und österreichischen Note vom 22. 4. 1992, Gutachten vom 1. 5. 1992, 3 f. (zitiert nach: *Bucher*, Vereinte Nationen Nr. 5/1992, 155 f., Fn. 10).

⁹¹³ Anders als noch in Art. 1 Abs. 2 GvD Nr. 266/1992 (vgl. oben 2. Teil, A.V.2.e)bb)) wird hier nur Südtirol erwähnt, was einmal mehr beweist, dass sich die Verankerung nur auf dieses bezieht. So auch *Zeller*, ÖJIP 1992, 72.

⁹¹⁴ „*Soddisfacimento*“.

⁹¹⁵ Für die mit VerfG umzusetzenden Inhalte des Pakets siehe oben 2. Teil, A.V.1.a)aa). In diesem Sinne auch *Zeller*, ÖJIP 1992, 71; *Gattini*, RDI 1992, 352 f.; *Fenet*, AFDI 1993, 373 ff.

⁹¹⁶ Ähnlich *Hilpold*, Minderheitenrecht 178 und 180; *ders.*, Absicherung 44; *Bucher*, Vereinte Nationen Nr. 5/1992, 155 f., die aber (in Fn. 11) zu Recht darauf hinweist, dass Italien das (Zweite) Autonomiestatut nicht als „einen *notwendigen* Akt“ zur Vertragsdurchführung bezeichnet. Vgl. dazu auch *Gehler*, Vollendung 39 ff.

und die Befassung „wegen jeder einzelnen, spezifischen Norm“ vermeiden wollte, bestätigt zumindest ein grundsätzliches, wenn auch beschränktes Eingeständnis der Justiziabilität des Pakets vor dem IGH.⁹¹⁷

Ebenso folgenreich ist die Erwähnung und Beifügung der Parlamentserklärung *Andreottis* und der Liste der italienischen Maßnahmen zur Paketdurchführung. Als Ministerpräsident sprach *Andreotti* in seinen Reden vor dem Parlament am 30. Jänner 1992 davon, dass die seit 1969 erlassenen Maßnahmen unter Einbindung und Mitwirkung von Vertretern der betroffenen Bevölkerung(sgruppen) („*popolazioni interessate*“) – und insb. jener der deutschen und ladinischen Sprachminderheiten – zustandekamen. Diese bis dahin zwischen Zentralstaat und betroffener(n) Bevölkerung(sgruppen) erzielte gemeinsame Verantwortung und der ebenso erzielte politische Konsens müssten nun auch für den Fall fort dauern, dass normative Änderungen erforderlich werden („*la corresponsabilità e il consenso politico conseguiti sinora tra i poteri centrali e le popolazioni interessate dovranno continuare anche per l'eventuale necessità di modifiche normative*“). Somit sprach sich *Andreotti* für eine extensive Auslegung bzw. Ergänzung von Pkt. 2 Satz 2 PV aus: Zum einen solle das Mitwirkungsrecht bei Änderungen der Autonomie auch der ladinischsprachigen Minderheit zukommen (und in der Praxis sei dies seit 1969 auch so gehandhabt worden), zum anderen müssten die Änderungen sogar im *politischen Konsens* erfolgen (Konsensprinzip).⁹¹⁸

Besaßen diese Zusagen zunächst nur politischen Charakter, erlangten sie mit der Beifügung zur Note vom 22. April 1992 völkerrechtliche Relevanz.⁹¹⁹ Italien erfüllte damit die von der *SVP* als Voraussetzung für die Streitbeilegung erachtete Forderung einer „bindende[n] Erklärung des Staates, daß Paketmaßnahmen samt deren Inhalt nur mit der Zustimmung der Vertreter der deutschen und ladinischen Sprachminderheit geändert werden können“.⁹²⁰

Ähnliches gilt für die Paketdurchführungsmaßnahmen, die der Note auf Drängen Österreichs beigelegt wurden – diese dienen nun „als weiteres Element der Internationalisierung“.⁹²¹ Konkret handelt es sich dabei um eine Liste aller Maßnahmen, die Italien zur „Durchführung der vom Parlament im Dezember 1969 approbierten ‚Maßnahmen zugunsten der Südtiroler Bevölkerungsgruppen‘“ getroffen hat, und zwar: drei Maßnahmen mit Verfassungsrang (Pkt. 1 der Liste: VerfG Nr. 1/1971, mit

⁹¹⁷ In diesem Sinne auch *Zeller*, ÖJIP 1992, 73. Siehe zur interpretativen Erklärung bereits oben 2. Teil, A.V.2.e)bb).

⁹¹⁸ Für das Mitwirkungsrecht aus Pkt. 2 PV siehe bereits oben 2. Teil, A.I.2.b)dd).

⁹¹⁹ So auch *Zeller*, ÖJIP 1992, 74; *ders.*, ÖJP 1990, 643; *Karl*, EJM 2017, 332; *Obwexer*, EJM 2018, 333 und 335 f.; implizit *Gattini*, RDI 1992, 353.

⁹²⁰ Resolutionen der *SVP*-Landesversammlung vom 10.12.1988 und vom 23.11.1991, abgedruckt etwa in *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hg.), Sonderdruck 61 ff. (Dokument 16: Pkt. 10, 65 f.) und 67 ff. (Dokument 17: Pkt. 6, 72). Sog. „Garantieerklärung“: *Zeller*, ÖJP 1990, 643; *ders.*, ÖJIP 1992, 73.

⁹²¹ *Matscher*, Erinnerungen 439; *ders.*, EJM 2017, 326. Ähnlich *Bucher*, Vereinte Nationen Nr. 5/1992, 155; *Fenet*, AFDI 1993, 373.

dem die Paketmaßnahmen Nr. 1–97 durchgeführt worden seien; DPR Nr. 670/1972; G Nr. 386/1989); 73 DFB zum Statut (Pkt. 2: zur Durchführung der Paketmaßnahmen Nr. 98–105); zwei einfache Gesetze (Pkt. 3: G Nr. 118/1972 bzw. Nr. 422/1991 zur Durchführung der Paketmaßnahmen Nr. 106–110 und 112–120 bzw. Nr. 111); mehrere – teils explizit aufgelistete, teils nur pauschal als durchgeführt erklärte⁹²² – Verfügungsverfügungen, mit denen die Paketmaßnahmen Nr. 79 und 121–129 durchgeführt worden seien (Pkt. 4); Mitteilungen, dass der Inhalt der Paketmaßnahmen Nr. 130–132, 135 und 136 beachtet und – zur Durchführung der Paketmaßnahme Nr. 133 – Anpassungen des deutsch-italienischen Kulturabkommens vereinbart worden seien (Pkt. 5); Dekret des Ministerpräsidenten vom 29. Jänner 1992, mit dem die Paketmaßnahme Nr. 137 durch Einrichtung der darin vorgesehenen Kommission erfüllt worden sei (Pkt. 6).

Mit der Übermittlung der Liste aller Paketdurchführungsmaßnahmen an Österreich bestätigt Italien zunächst erneut die völkerrechtliche Relevanz jener Teile der Paket-Autonomie, die schon zuvor auf den Pariser Vertrag rückführbar waren. Die Liste umfasst aber auch die DFB des Art. 1 Abs. 2 GvD Nr. 266/1992, die eine Verknüpfung zum Pariser Vertrag herstellt – und mit der Übermittlung an Österreich ebenso „bilateralisiert“ wird.⁹²³ Darüber hinaus umfasst sie aber auch die im Statut und mit DFB umgesetzten Paketmaßnahmen zugunsten der Ladiner sowie die nicht im Paket verankerten (Kompetenz-)Bereiche Sport und Freizeit, Berufsausbildung sowie die Errichtung einer Außenstelle des Oberlandesgerichts und des Jugendgerichts,⁹²⁴ was ihre völkerrechtliche Relevanz wesentlich erhöht (Maßnahmen für die Ladiner)⁹²⁵ bzw. überhaupt erst begründet (nicht im Paket verankerte Bereiche).⁹²⁶

Aus logischer Sicht wird die völkerrechtliche Verankerung der Paket-Autonomie auch durch die Übermittlung der Note an Österreich unterstrichen: Wenn es sich bei den italienischen (Paketdurchführungs-)Maßnahmen nämlich wirklich nur um eine freiwillige Übererfüllung des Pariser Vertrags handelte, warum sollte Italien sich dann dazu bereit erklären, ihre Erfüllung dem Vertragspartner Österreich offiziell mitzuteilen?⁹²⁷

⁹²² Mit dem Satz: „Die zuständigen Verwaltungen haben alle notwendigen Verfügungen getroffen.“

⁹²³ Zeller, ÖJIP 1992, 72; *ders.*, ÖJP 1990, 641. Zu Art. 1 Abs. 2 GvD Nr. 266/1992 siehe bereits oben 2. Teil, A.V.2.d).

⁹²⁴ Fenet, AFDI 1993, 363.

⁹²⁵ Bis 1992 war die völkerrechtliche Verankerung ihres Schutzes zumindest fraglich: dazu oben 2. Teil, A.VI.1.b)gg).

⁹²⁶ Ähnlich Hummer/Zeller, ÖJIP 1988, 87; Matscher, Erinnerungen 439; Zeller, Verankerung 97 f.

⁹²⁷ Zeller, ÖJIP 1992, 71. Vgl. für diese Rechtsauffassung Italiens auch oben 2. Teil, A.VI.1.a).

(2) *Österreichische Verbalnote vom 22. April 1992*

Die völkerrechtliche Relevanz der italienischen Note vom 22. April 1992, die „als tragender Baustein der völkerrechtlichen Verankerung der Südtirolautonomie bezeichnet werden kann,“⁹²⁸ nahm dann noch zu. Noch am selben Tag bestätigte Österreich mit Verbalnote⁹²⁹ den Empfang der Note, behielt sich aber vor, die Übereinstimmung der übermittelten Liste von Maßnahmen mit dem am 30. November 1969 festgelegten Verhandlungsergebnis zu prüfen. Trotz dieser klaren Bezugnahme auf das Paket,⁹³⁰ und obwohl Österreich das Paket auch offen mit den zwei VN-Resolutionen zur Durchführung des Pariser Vertrags verknüpfte, in deren Lichte es zustande gekommen sei, widersprach Italien dieser Darstellung nicht. Dies spricht klar für die Rückführbarkeit des Pakets und der Paket-Autonomie auf den Pariser Vertrag – und somit für die völkerrechtliche Verankerung der Paket-Autonomie.⁹³¹

(3) *Österreichische Note vom 11. Juni 1992*

Österreich überreichte Italien dann am 11. Juni 1992 eine Note,⁹³² in der es zunächst u. a. die Übereinstimmung der Paketdurchführungsmaßnahmen mit dem Paket – in ihrer Gesamtheit gesehen – bestätigt (Pkt. 2).

Beigefügt wurde auch die Entschließung des Nationalrats vom 5. Juni 1992,⁹³³ die die Bundesregierung ersucht, „dafür einzutreten, daß den deutschsprachigen Sprachinseln in der Autonomen Provinz Trient diejenigen Rechte gewährt werden, die der Pariser Vertrag in seinem Artikel 1 und den Akten seiner Durchführung für diese Gemeinden vorsieht“ (Pkt. 10). Nun bestehen aber keine derartigen Rechte der deutschen Sprachinseln im Trentino: Pkt. 1 PV bezieht sich nicht auf diese – nicht an Südtirol grenzenden – Sprachinseln, sondern auf die 1946 (als Relikt des Faschismus) noch der Provinz Trient zugeordneten Gemeinden des Südtiroler Unterlands und des Deutschnonsbergs.⁹³⁴ Ebenso wenig bezieht sich die spätere Praxis auf diese Sprachinseln: Sie waren weder Gegenstand der Verhandlungen, noch wurden sie im

⁹²⁸ So Zeller, ÖJIP 1992, 73. Ähnlich auch *Fenet*, AFDI 1993, 371 ff.

⁹²⁹ Siehe zum Inhalt dieser Verbalnote oben 2. Teil, A.V.2.e)cc).

⁹³⁰ Vgl. die entsprechenden Ausführungen zum Außenministertreffen vom 30.11.1969 (oben 2. Teil, A.V.). Dass mit dieser Formulierung (nur) das Paket, und nicht etwa der auch am 30.11.1969 akkordierte Operationskalender gemeint sein kann, ergibt sich aus dem Verweis auf die Liste der italienischen Maßnahmen zur Durchführung ebendieses Pakets. Der Operationskalender enthält dagegen keine inhaltlichen Maßnahmen.

⁹³¹ Vgl. Zeller (ÖJIP 1992, 71 f.), der in diesem fehlenden Widerspruch einen der Gründe dafür sieht, dass „die erfolgten Notifikationen nicht als bloße Mitteilungen ohne jede rechtliche Bindungswirkung zu sehen“ sind.

⁹³² Siehe zum Inhalt dieser Note oben 2. Teil, A.V.2.f)dd).

⁹³³ Siehe oben 2. Teil, A.V.2.f)cc) (Fn. 687).

⁹³⁴ Siehe dazu oben 2. Teil, A.I.2.a)aa)(1).

Paket, das nur die „Bevölkerungsgruppen Südtirols“ betraf, oder im Zweiten Statut erwähnt.⁹³⁵ So blieb das Ersuchen des Nationalrats denn auch ohne jede Folge.⁹³⁶

Hinsichtlich der Ladinier scheint Pkt. 10 der Entschließung dagegen – im Einklang mit der von Österreich bis dahin betriebenen Politik und mit der späteren Praxis⁹³⁷ (und daher völlig zu Recht) – von einem auf Südtirol begrenzten völkerrechtlichen Schutz auszugehen.⁹³⁸

Pkt. 3 der Note betonte u. a. den internationalen Charakter des Streitfalls und die Tatsache, dass man mit dem Operationskalender eine Vorgehensweise akkordiert habe, um zur Beilegung des Streits über die Vertragsdurchführung zu gelangen.

In Pkt. 4 folgte die Streitbeilegungserklärung,⁹³⁹ deren Text ebenfalls schon 1969 bilateral akkordiert wurde – aber mit einer wichtigen Ausnahme: Sie enthielt nun einen Hinweis auf die Note vom 22. April 1992, mit der Italien die Erfüllung der „in der Regierungserklärung vom 3. Dezember 1969 angekündigten Maßnahmen“ mitgeteilt habe.

Damit wurde die völkerrechtliche Verankerung der Paket-Autonomie erstmals im bilateralen Verhältnis offen und direkt – durch gegenbezügliche Noten – anerkannt: Der Streit über die Vertragsdurchführung wurde mit dem Paket einem akkordierten Lösungsweg zugeführt; die erfolgreiche Durchführung des Pakets teilte Italien Österreich mit Note im Detail mit, was Österreich auf demselben Weg anerkannte und den Streit mit Verweis auf diese Note für beendet erklärte.⁹⁴⁰ Der Annahme einer solchen konsensualen Rechtsansicht steht auch der (allgemein formulierte) Vorbe-

⁹³⁵ Erst mit VerfG Nr. 2/2001 wurden – in Art. 15 Abs. 3, Art. 92 Abs. 2 und Art. 102 ASt. – innerstaatlich (!) Schutzbestimmungen zugunsten der Bevölkerung dieser Sprachinseln eingeführt.

⁹³⁶ In diesem Sinne auch *Obwexer*, EJM 2018, 336.

⁹³⁷ Siehe v. a. oben 2. Teil, A.VI.1.b)gg).

⁹³⁸ „Der Nationalrat begrüßt, daß die Verwirklichung des Pakets und die diesbezügliche Notifizierung durch Italien in der Note vom 22. April 1992 auch dazu geführt hat, den Volksgruppenschutz, der den in Südtirol ansässigen Ladinern gewährt wurde, völkerrechtlich abzusichern. Die Bundesregierung wird ersucht, auch weiterhin dafür einzutreten, daß die Rechte des Pakets voll auf die Ladinier angewendet werden.“ Der zweite hier zitierte Satz schränkt den Schutz zwar nicht explizit auf die *Südtiroler* Ladinier ein; dies ist aber aufgrund des Zusammenhangs mit dem ersten Satz, aus dem die besagte Einschränkung klar hervorgeht, auch nicht mehr erforderlich. Zudem enthält das Paket ohnehin keine Rechte für die Ladinier außerhalb Südtirols (dazu auch oben 2. Teil, A.VI.1.b)gg)). Im Ergebnis ebenso *Obwexer*, EJM 2018, 335. Dazu – und generell zur Berücksichtigung der Ladinier im Notenwechsel von 1992 – auch *Videsott*, Minderheit oder Minderheiten? Zu einem nicht unwichtigen Detail der Streitbeilegungserklärung von 1992, EJM 2017, 337.

⁹³⁹ Siehe vollinhaltlich oben 2. Teil, A.V.2.e)dd).

⁹⁴⁰ Auch *Zeller* (ÖJIP 1992, 73) und *Hilpold* (Minderheitenrecht 180) messen dem Hinweis auf die italienische Note vom 22.4.1992 in der Streitbeilegungserklärung Österreichs „entscheidende Bedeutung“ (*Zeller*) zu. *Karl* (EJM 2017, 331) hebt hervor, dass aus der Streitbeilegungserklärung und aus den zwei Resolutionen der VN-Generalversammlung klar hervorgeht, „dass es beim Streit zwischen Österreich und Italien gerade um die Durchführung des Pariser Abkommens ging.“ Vgl. auch *Obwexer*, EJM 2018, 333–336 und 344.

halt nicht entgegen, dass die Streitbeilegungserklärung „ohne Präjudiz für die jeweiligen Rechtsstandpunkte“ erfolge. Diese Rechtsverwahrung bezieht sich nämlich nicht explizit auf die Frage der Rechtsnatur des Pakets oder auf die Behauptung, der Pariser Vertrag sei schon mit dem Ersten Autonomiestatut erfüllt. Vielmehr legt gerade der sehr eindeutige Notenwechsel die Aufgabe dieses Standpunkts nahe.⁹⁴¹

Eine wirksame Rechtsverwahrung fehlt aber auch für die Aushöhlungen der Autonomie im Zeitraum von 1969 bis 1992 – und v. a. hinsichtlich der 1969 noch nicht bekannten AKB des Staates.⁹⁴² Als Bestandteile der Übereinkunft von 1992 wurden diese Instrumente daher wohl zu völkerrechtskonformen Inhalten des Systems des Sonderstatuts. Dagegen spricht zwar, dass diese Eingriffsmöglichkeiten nicht mit dem Paket 1969 akkordiert wurden. *Dafür* sprechen aber die Auflistung der einschlägigen DFB als Paketdurchführungsmaßnahme in der Note vom 22. April 1992⁹⁴³ und die in der Note Österreichs erwähnte Entschließung des Nationalrats vom 5. Juni 1992,⁹⁴⁴ in der diese autonomieaushöhlenden Akte des Staates zwar erwähnt werden, aus der aber keine echte Rechtsverwahrung hervorgeht.⁹⁴⁵

Mit Pkt. 6 der Note ging Österreich schließlich auf die Zusagen *Andreottis*, die mit der Note vom 22. April 1992 völkerrechtlich relevant wurden, ein, und betonte, es gehe davon aus, dass die von Italien durchgeführten und aus der Note vom 22. April 1992 hervorgehenden Maßnahmen (Statut, DFB, Gesetze und Verwaltungsakte) – und somit das Schutzniveau von 1992 – „nicht einseitig abgeändert werden, sondern [...] nur im Rahmen der gemeinsamen Verantwortung und des bereits bisher zwischen der Zentralgewalt und den betroffenen Volksgruppen erreichten politischen Konsenses, welche auch für den Fall fort dauern müssen, daß normative Änderungen erforderlich werden sollten.“⁹⁴⁶

⁹⁴¹ Ähnlich auch *Fenet*, AFDI 1993, 368. Logischer ist daher eher noch die Annahme von *Zeller* (ÖJIP 1992, 73), wonach sich der Vorbehalt auf die (*de facto* aber auch nicht mehr vertretene) Rechtsauffassung Österreichs bezieht, der Pariser Vertrag könne nur durch Errichtung einer Region Südtirol erfüllt werden. Schon 1964 war Österreich bereit, von dieser Forderung abzurücken: vgl. oben 2. Teil, A.IV.2.b)aa).

⁹⁴² Siehe zum Stand dieser Instrumente der Autonomieaushöhlung im Jahr 1992 *Zeller*, ÖJIP 1992, 61 ff. Für die diesbezügliche Debatte und die Gründe für diese Entscheidung siehe m.w.N. *Gehler*, Vollendung 44 f.

⁹⁴³ GvD Nr. 266/1992. Siehe oben 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(1). Vgl. *Zeller*, ÖJIP 1992, 68; *Ermacora*, Stellungnahme zur Frage der internationalen Verankerung des Pakets und zur Note vom 22. 4. 1992, *Il Mattino dell' Alto Adige* vom 21. 5. 1992. Extra-Blatt, 2, zitiert nach: *Bucher*, Vereinte Nationen Nr. 5/1992, 156 (Fn. 12). Als Vorteil dieser Bilateralisierung betont *Zeller* (ÖJP 1990, 641) aber auch die dadurch ermöglichte Befassung des IGH.

⁹⁴⁴ Siehe oben 2. Teil, A.V.2.e)cc) (Fn. 687).

⁹⁴⁵ Vgl. *Zeller*, ÖJIP 1992, 68 f.; *Bucher*, Vereinte Nationen Nr. 5/1992, 155 (mit Verweis auf die von der *SVP*-Landesversammlung geäußerten Standpunkte); *Gattini*, RDI 1992, 349. Siehe auch *Zeller*, Verankerung 99.

⁹⁴⁶ Siehe vollinhaltlich oben 2. Teil, A.V.2.e)dd).

(4) *Italienische Verbalnote vom 11. Juni 1992 und Notifizierungen*

In einer Verbalnote bestätigte Italien noch am selben Tag den Empfang der österreichischen Note und erklärte, dass es die Streitbeilegungserklärung „mit lebhafter Befriedigung“ zur Kenntnis nehme. Ansonsten äußerte die Note nur – wie zuvor schon die österreichische Note – die Hoffnung auf baldige Notifizierung der Streitbeilegung an den VN-Generalsekretär und auf Aufnahme der Verhandlungen über den Abschluss des Freundschaftsvertrags.⁹⁴⁷

Italien verzichtete also auch in seiner abschließenden Erklärung darauf, Widerspruch gegen die in den Noten vom 22. April und vom 11. Juni 1992 geäußerten Auffassungen Österreichs zu erheben. Daraus ergibt sich folgender Meinungskonsens: Der in zwei Resolutionen der VN-Generalversammlung behandelte Streit über die Vertragsdurchführung konnte durch die Umsetzung des Pakets⁹⁴⁸ nach Maßgabe des Operationskalenders⁹⁴⁹ beigelegt werden. Italien darf das Schutzsystem künftig nicht mehr einseitig, sondern nur noch im Konsens mit den Minderheiten ändern; Österreich vertraut auf die Einhaltung dieser Zusagen.⁹⁵⁰

Die völkerrechtliche Bedeutung des Notenwechsels wird noch dadurch unterstrichen, dass Österreich und Italien dem VN-Generalsekretär mit (fast) gleichlautenden Schreiben die Streitbeilegung mitteilten. Die Schreiben verwiesen nämlich darauf, dass Italien Österreich die Verwirklichung der 1969 angekündigten Maßnahmen mit Note vom 22. April 1992 mitteilte, woraufhin Österreich am 11. Juni 1992 die Streitbeilegungserklärung abgab.⁹⁵¹

(5) *Bewertung*

Die Streitbeilegung erfolgte – anders als im Operationskalender vorgesehen – auf formellem, zwischenstaatlich relevantem Weg: Einerseits bilden sowohl die italienische Note vom 22. April 1992 als auch die österreichische Note vom 11. Juni 1992 jeweils einen Notenwechsel mit den Verbalnoten, die die Noten unwidersprochen zur Kenntnis nahmen (Österreich mit dem Vorbehalt einer Prüfung). Andererseits bilden diese diplomatischen Noten zusammen selbst einen zentralen Notenwechsel: Italien teilte Österreich die Erfüllung des Pakets mit und belegte dies durch Übermittlung

⁹⁴⁷ Siehe ebenda.

⁹⁴⁸ Am 30. 11. 1969 bilateral festgelegtes Verhandlungsergebnis. Vgl. Verbalnote Österreichs vom 22. 4. 1992: oben 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(2).

⁹⁴⁹ Und im Zuge laufender Kontakte. Vgl. Diplomatische Note Österreichs vom 11. 6. 1992: oben 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(3).

⁹⁵⁰ Vgl. Diplomatische Note Österreichs vom 11. 6. 1992. Ähnlich *Zeller*, ÖJIP 1992, 74; *Karl*, EJM 2017, 331 f. Zur Rechtsposition der Ladiner siehe auch *Videsott* (EJM 2017, 338 ff.) und *Perathoner* (Südtirol-Autonomie 158), der das Konsensprinzip aber fälschlicherweise auf das Verhältnis zwischen Österreich und Italien bezieht – und nicht (*auch*: vgl. v. a. unten 3. Teil, B.II.2.d)cc)) auf jenes zwischen Italien und den zwei Minderheiten.

⁹⁵¹ Siehe dazu oben 2. Teil, A.V.2.e)dd) (v. a. Fn. 692). In diesem Sinne auch *Zeller*, ÖJIP 1992, 73. Für *Obwexer* (EJM 2018, 334) wurde die Streitbeilegungserklärung damit multilateralisiert.

aller Paketdurchführungsmaßnahmen, verknüpfte die Südtirol-Autonomie mit dem Pariser Vertrag und übermittelte die Zusage *Andreottis*, dass Änderungen im politischen Konsens mit den betroffenen Bevölkerungsgruppen erfolgen müssen; Österreich bestätigte die Übereinstimmung der Paketdurchführungsmaßnahmen mit dem Paket, gab daher – und mit Bezug auf die Note Italiens – die Streitbeilegungserklärung ab und erklärte, es vertraue auf die Einhaltung der ihm übermittelten Zusage *Andreottis*.

Mit einem solchen Notenwechsel könnten gem. Art. 13 WVK sogar Verträge geschlossen werden, was hier aber am fehlenden vertraglichen Bindungswillen (v. a.) Italiens scheitert.⁹⁵² Der Notenwechsel ist aber grundsätzlich dazu geeignet, die völkerrechtliche Verankerung der gesamten Paket-Autonomie als eine spätere Übereinkunft nach Art. 31 Abs. 3 lit. a WVK – und hilfsweise jedenfalls als bedeutender Teil der späteren Praxis nach Art. 31 Abs. 3 lit. b WVK⁹⁵³ – entscheidend zu stärken,⁹⁵⁴ da der hierfür erforderliche gemeinsame Einzelakt („*single common act*“) auch aus Noten- oder Briefwechseln hervorgehen kann.⁹⁵⁵

Inhaltlich geht der Notenwechsel eindeutig mit der Definition des Art. 31 Abs. 3 lit. a WVK als „spätere Übereinkünfte zwischen den Vertragsparteien über die Auslegung des Vertrags oder die Anwendung seiner Bestimmungen“ konform. Aus dem vorstehend gezeigten Inhalt der Noten geht nämlich (zumindest) folgender expliziter Konsens über die Auslegung und Anwendung des Pariser Vertrags hervor: das Statut i. d. F. von 1992 – und somit ein weit über das Erste Autonomiestatut hinausreichendes Schutzsystem – dient der Sicherstellung der Zielsetzung des Schutzes der deutschsprachigen Minderheit im Sinne des Pariser Vertrags; das Paket ist das konsensual festgelegte inhaltliche Ergebnis der Verhandlungen zur Lösung des Streits über die Vertragsdurchführung (und insofern der zu seiner Erfüllung erforderliche Standard); der (v. a.: inhaltliche) Fortbestand des am 11. Juni 1992 bestehenden Schutzniveaus (nach Maßgabe der Österreich am 22. April 1992 übermittelten Akte zur Paketdurchführung, darunter das Zweite Autonomiestatut samt DFB und die Finanzregelung in den damals jeweils geltenden Fassungen) führt zur Übereinstimmung mit dem Paket (und somit – *rebus sic stantibus* – auch mit dem

⁹⁵² So auch *Zeller*, ÖJIP 1992, 72 (Fn. 77); *Hilpold*, Minderheitenrecht 180 f.

⁹⁵³ Die Rsp. internationaler Gerichte unterscheidet oft nicht (klar) zwischen den beiden Instituten: vgl. mit den entsprechenden Nachweisen *ILC*, A/71/10, 139 (Fn. 470 f.). Tut sie dies aber doch, kann ein für die Einstufung als spätere Übereinkunft nicht geeigneter Sachverhalt immer noch den Tatbestand der späteren Praxis erfüllen: vgl. z. B. NAFTA/UNCITRAL Canadian Cattle Claims Award on Jurisdiction, *The Canadian Cattlemen for Fair Trade/USA*, 28.1.2008, 108 ff. und insb. 110 (§ 188), <http://naftaclaims.com/disputes/usa/CCFT/CCFT-USA-Award.pdf> (30.9.2020).

⁹⁵⁴ Vgl. die allgemeinen Ausführungen zu späterer Praxis bzw. Übereinkunft: oben 2. Teil, A.VI.1.b) bzw. 2. Teil, A.VI.1.b)dd).

⁹⁵⁵ So bereits oben 2. Teil, A.VI.1.b)dd) (Fn. 803).

Pariser Vertrag); diesen Besitzstand kann Italien nicht einseitig, sondern nur im politischen Konsens mit den betroffenen Minderheiten ändern.⁹⁵⁶

Im Ergebnis ist diese spätere Auslegungsübereinkunft ein besonders starker Beweis für eine gemeinsame, bis ins Detail festgelegte Vertragsauffassung.⁹⁵⁷ Zwar ist der Inhalt späterer Übereinkünfte nicht direkt und allumfassend rechtsverbindlich, bei der Beurteilung einer späteren Vertragsauffassung kommt ihm aber entscheidendes Gewicht zu.⁹⁵⁸ Somit muss der Pariser Vertrag im Lichte des Schutzniveaus vom 11. Juni 1992 ausgelegt werden. Dieses Niveau ist der von Italien einzuhaltende Standard für den Schutz der deutschsprachigen Minderheit i.e.S. (Pkt. 1 PV: mit extensiver Auslegung des ethnischen Proporztes) und für die Autonomie (Pkt. 2 PV: mit Festlegung des Umfangs, Südtirol als faktischem Hauptträger und extensiver Auslegung des Mitwirkungsrechts als politischer Konsens).⁹⁵⁹

Darüber hinaus wirkt die spätere Übereinkunft aber auch *vertragsgestaltend*: Entgegen dem Vertragswortlaut umfasst der Besitzstand des völkerrechtlichen Minderheitenschutzsystems nunmehr auch – im Paket vereinbarte, von Italien umgesetzte und Österreich übermittelte – Schutzmaßnahmen zugunsten der in Südtirol lebenden⁹⁶⁰ *Ladiner*. Die Übereinkunft dehnt zudem auch das – nunmehr als Konsensprinzip verstandene – Recht der deutschsprachigen Minderheit auf Mitwirkung bei Änderungen des Schutzsystems auf die Ladiner aus. Der Pariser Vertrag wurde somit in diesem Ausmaß geändert bzw. ergänzt. Argumentativ wird dies auch da-

⁹⁵⁶ Ähnlich *Fenet*, AFDI 1993, 372 ff. und insb. 374: „*Le contenu de la note italienne fait donc l'objet d'une claire rencontre de volontés sur le sens et la portée à donner aux dispositions de cet Accord*“. Vgl. auch *Hafner*, Anmerkungen 245 f.: „Die italienische Note vom 22. April 1992 stellt die Verbindung zwischen dem Pariser Vertrag und allen diesen Maßnahmen [Paket, Zweites Autonomiestatut, Durchführungsmaßnahmen] her, so dass diese Maßnahmen als solche zur Durchführung des Pariser Abkommens anzusehen sind. Eine Leugnung dieser Funktion dieser Maßnahmen würde bedeuten, dass der Pariser Vertrag nicht erfüllt wurde.“

⁹⁵⁷ Zu dieser Ansicht gelangt auch *Fenet*, AFDI 1993, 374 f. Vgl. auch *Hafner*, Anmerkungen 246.

⁹⁵⁸ Vgl. dazu bereits oben 2. Teil, A.VI.1.b)bb) und 2. Teil, A.VI.1.b)dd). A.A. *Gattini* (RDI 1992, 353 f.), für den der Verweis auf die Note vom 22. 4. 1992 in der Streitbeilegungserklärung das innerstaatliche Verhältnis zwischen Pariser Vertrag und Paket belegt, und der daraus schließt, dass das Paket nicht vertragsgestaltend, sondern nur vertragsauslegend wirken könne – und auch das nur in Bezug auf unklare Vertragsklauseln. Diese Auffassung verkürzt aber zum einen die Bedeutung späterer Praxis und Übereinkünfte für die Vertragsauslegung, und leitet zum anderen aus der (notwendigerweise) innerstaatlichen Durchführung des Pakets fälschlicherweise auch seine interne Natur an sich ab (um eine Vertragsgestaltung auszuschließen) – und übersieht dabei auch die unwidersprochen gebliebene Bezeichnung des Pakets als bilaterales festgelegtes Verhandlungsergebnis in Bezug auf die Resolutionen der VN-Generalversammlung zum Pariser Vertrag (siehe oben 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(2)).

⁹⁵⁹ Vgl. auch *Obwexer*, EJM 2018, 334–336 und 344 f.

⁹⁶⁰ Wie schon der Pariser Vertrag und das Paket (vgl. oben 2. Teil, A.VI.1.b)gg)) beziehen sich auch die Akte i.Z.m. der Streitbeilegung 1992 nur auf Südtirol, was die Erweiterung der völkerrechtlichen Verankerung des Schutzes der Ladiner auf Gebiete außerhalb Südtirols nicht zulässt. So auch *Riz*, Schutz 89; *Obwexer*, EJM 2018, 335.

durch gestützt, dass *Andreotti* in seinen Parlamentsreden vom 30. Jänner 1992 von *zwei* Minderheiten in Südtirol sprach: der deutschen und der ladinischen.⁹⁶¹

Analog zur vertragsgestaltenden *Praxis* muss auch die vertragsgestaltende *Übereinkunft* in das Rechtsquellensystem eingeordnet werden.⁹⁶² Dies ist hier aber wesentlich einfacher als noch 1969, da aufgrund der mehrfachen Einbeziehung der Ladinier in eine – ausdrückliche – spätere Übereinkunft eine rechtsgeschäftliche Deutung denkbar ist. Die Vertragsergänzung um den Schutz der Ladinier ist aber u. U. sogar durch Völkergewohnheitsrecht gedeckt, wenn man davon ausgeht, dass sich mit der Anerkennung der Ladinier als schützenswerte⁹⁶³ Minderheit die nötige Rechtsüberzeugung⁹⁶⁴ zur – zumindest seit 1969 gegebenen – Praxis gesellt hat.⁹⁶⁵ Insg. stellt die spätere Übereinkunft die völkerrechtliche Verankerung des Schutzes der Südtiroler Ladinier, die zuvor noch nicht gesichert war, außer Streit.⁹⁶⁶

Zumindest die Österreich in der Note vom 22. April 1992 übermittelte Zusage *Andreottis*, künftige Änderungen der Paket-Autonomie nur in gemeinsamer Verantwortung und im politischen Konsens mit den Minderheiten vorzunehmen (Konsensprinzip), kann daneben aber auch als verbindliche einseitige Erklärung (Versprechen) Italiens aufgefasst werden.⁹⁶⁷ Dies gilt umso mehr, als diese Ankündigung in Pkt. 6 der Note Österreichs vom 11. Juni 1992 aufgegriffen und als Versprechen begriffen wurde, ohne dass dies Protest ausgelöst hat.

Insg. ist der Notenwechsel von 1992 somit eine nicht-vertragliche spätere Übereinkunft, die den Pariser Vertrag zum Teil auslegt und zum Teil gestaltet, da aus den gegenbezüglichen Noten ein (Willens-)Konsens Österreichs und Italiens über die Auslegung und Durchführung des Vertrags hervorgeht.⁹⁶⁸ Mit dieser späteren

⁹⁶¹ Siehe dazu oben 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(1).

⁹⁶² Siehe dazu oben 2. Teil, A.VI.1.b)gg).

⁹⁶³ Dies belegen die Paketmaßnahmen zugunsten der Ladinier und ihre extensive innerstaatliche Umsetzung. Vgl. für die wesentlichen Schutzbestimmungen des Zweiten Autonomiestatuts *Riz*, Schutz 96.

⁹⁶⁴ Die hierfür erforderliche „*intention to modify [...] provisions of the treaty*“ kann aus Äußerungen, aber auch aus einer „*abundant and consistent practice*“ hervorgehen: *Buga*, Modification 223, mit Verweis auf *Akehurst*, *The Hierarchy of the Sources of International Law*, BYIL 1975, 273 (275 f.). V. a. Letzteres könnte hier zutreffen.

⁹⁶⁵ Siehe zu Begriff und Merkmalen von Völkergewohnheitsrecht oben 2. Teil, A.VI.1.b) cc); zur die Ladinier betreffenden Staatenpraxis im Paket oben 2. Teil, A.VI.1.b)gg). Für das Bestehen einer Rechtsüberzeugung spricht auch der Ausbau des Schutzes der ladinischsprachigen Minderheit durch das Ladinier-VerfG 2017 mit dem dazu ergangenen Briefwechsel der Regierungschefs Österreichs und Italiens: dazu unten 3. Teil, B.II.2.d).

⁹⁶⁶ Vgl. *Riz*, Schutz 99; *Hafner*, Anmerkungen 246 f. Für die Rechtslage vor 1992 siehe oben 2. Teil, A.VI.1.b)gg).

⁹⁶⁷ Vgl. dazu bereits oben 2. Teil Fn. 95 und 715. Siehe im Allgemeinen z. B. die bei *Schroeder/Wittich* (Einseitige Rechtsgeschäfte Rz. 470) angeführten Literaturhinweise.

⁹⁶⁸ Im Sinne einer späteren Übereinkunft auch *Zeller*, ÖJIP 1992, 69 und 72 ff.; *Karl*, EJM 2017, 333 f. (Paket-Autonomie als „authentische Auslegung“); *Ermacora*, Stellungnahme 2

Übereinkunft wird die im Paket und in der Paket-Autonomie zum Ausdruck kommende spätere Praxis formalisiert – und das gesamte Schutzniveau von 1992 als von Italien einzuhaltender Standard verankert.⁹⁶⁹ Änderungen – und v. a. Unterschreitungen – dieses Schutzniveaus bedürfen daher auch der Zustimmung Österreichs,⁹⁷⁰ das die Streitbeilegungserklärung nur unter der Bedingung des Fortbestands der Paket-Autonomie, die die Streitbeilegung ja erst ermöglichte, abgegeben hat.

Selbst wenn man dem Notenwechsel aber nicht die Eigenschaft einer späteren *Übereinkunft* beimessen wollte, wäre dieser immerhin noch ein – starkes – Element dafür, dass es sich bei der Paket-Autonomie um die spätere *Vertragspraxis* handelt.⁹⁷¹ Der großen Bedeutung des Notenwechsels für die völkerrechtliche Verankerung eines bis ins Detail konkretisierten Schutzsystems würde dies aber keinen Abbruch tun.⁹⁷² Zweifel an der völkerrechtlichen Verbindlichkeit der Paketdurchführungsmaßnahmen sind daher mit der Note Italiens i.V.m. der Streitbeilegungserklärung „weitgehend ausgeräumt.“⁹⁷³

c) Estoppel

aa) Estoppel-Prinzip im Völkerrecht

Ähnlich wie das Konsistenzargument bei der Bewertung staatlichen Verhaltens schützt auch das Estoppel-Prinzip das berechtigte und gutgläubige Vertrauen von

(zitiert nach: *Zeller*, ÖJIP 1992, 72). *Hafner* (Agreements 110 f.) sieht schon im Paket eine spätere Übereinkunft (vgl. oben 2. Teil Fn. 845).

⁹⁶⁹ In diesem Sinne auch *Zeller*, ÖJIP 1992, 69 und 72; *Obwexer*, *Autonomie im Wandel der Zeit*, Das Land Südtirol. Zeitschrift der Südtiroler Landesverwaltung Nr. 1/2016, 70 Jahre Pariser Vertrag 1946–2016, 38 (39); *ders./Happacher*, *Rechtsgutachten 23*; *ders.*, *EJM* 2018, 334–336 und 343–345; *Hilpold*, *Minderheitenrecht* 180; *Happacher*, *Autonomie* 55; nur eingeschränkt dagegen *Fenet*, *AFDI* 1993, 375. Zur Klagbarkeit einzelner Paketmaßnahmen und zur Erfolgsaussicht von Klagen bei geringfügigen Abweichungen vgl. unten 2. Teil, A.VI.2.c).

⁹⁷⁰ *Obwexer*, *EJM* 2018, 339 f. und 343 f. (als Mitteilungs- und Abstimmungspflicht); *ders.*, *Das Land Südtirol* Nr. 1/2016, 39; *Zeller*, *Eingriffsmöglichkeiten* 76; *Gismann*, *EE* 2003, 12 f.; *Karl*, *EJM* 2017, 332 und 334 f.; allgemein *Pizzorusso*, *Osservazioni preliminari per lo studio dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige*, in: *Autonome Region Trentino-Südtirol/Università degli Studi di Trento* (Hg.), *Commentario delle norme di attuazione dello Statuto speciale di autonomia* (1995) 1 (6 f.). Vgl. auch *Dinis* Schreiben an *Ferrero-Waldner* und weitere Ausführungen zur Staatenpraxis bei Änderungen des Schutzsystems nach 1992: unten 3. Teil, B.II.2.

⁹⁷¹ So *Fenet*, *AFDI* 1993, 375; *Hilpold*, *Absicherung* 46.

⁹⁷² Auch *Gattini* (*RDI* 1992, 354) sieht eine spätere Praxis zum Pariser Vertrag als gegeben an, will diese aber auf die Auslegung von unklaren Vertragsklauseln beschränkt wissen. Abgesehen von der Ladinerfrage wären das Paket und die Paket-Autonomie – angesichts des oft unklaren und hinsichtlich des Umfangs der Autonomie sogar völlig unbestimmten Pariser Vertrags – aber selbst dann noch der entscheidende Auslegungsfaktor.

⁹⁷³ *Hilpold*, *Minderheitenrecht* 180.

Staaten in das Verhalten anderer Staaten.⁹⁷⁴ So ist für die Anwendbarkeit des Estoppel-Prinzips zunächst eine klare und konsistente, „explizite oder konkludente Erklärung oder Darstellung einer Tatsache“ (*representation of fact*)⁹⁷⁵ oder Rechtsansicht (*representation of law*) erforderlich.⁹⁷⁶

Jedenfalls spielt bei diesen Darstellungen über die Tatsachen- und/oder Rechtslage nicht das Willenselement die entscheidende Rolle, sondern (nur) ihr „objektive[r] Erklärungsgehalt“: Die Bindungswirkung des Estoppels ist nicht rechtsgeschäftlicher Natur,⁹⁷⁷ sondern ergibt sich (nur) daraus, dass ein anderer Staat im berechtigten Vertrauen auf die Konsistenz dieser Erklärungen oder dieses Verhaltens eine Verschiebung der Positionen der Parteien (*change of position*) in Kauf nimmt⁹⁷⁸ oder ihn sogar zu einer rechtserheblichen Änderung des eigenen Verhaltens verleitet, die ihm zum Nachteil und/oder dem erklärenden Staat zu einem unbilligen Vorteil gereichen würde, wenn der erklärende Staat nicht an seine ursprüngliche Haltung gebunden wäre und diese später einfach wieder ändern könnte.⁹⁷⁹

Sind diese zwei Tatbestandselemente – (erstens) das berechtigte Vertrauen eines Staates auf eine klare und unzweideutige Tatsachen- oder Rechtserklärung eines anderen Staates und (zweitens) ein mit einem Haltungswechsel des erklärenden Staates einhergehender Schaden – erfüllt, liegt ein rechtlich bindender Estoppel vor. Dies hat für den daran gebundenen Staat auf materieller Ebene das Verbot ebendieses Haltungswechsels (Verbot widersprüchlichen Verhaltens oder des *venire contra factum proprium*) zur Folge, mit dem auf der – Estoppel besonders kennzeichnen-

⁹⁷⁴ Siehe oben 2. Teil, A.VI.1.b)bb)(1) und 2. Teil, A.VI.1.b)ff)(5). Dieses stellt laut *Zeller* (Verankerung 61) eine Vorstufe zu einem Estoppel dar. Vgl. auch *Crawford*, *Brownlie's Principles of Public International Law*⁸ (2012) 234 und 420 f. Diese Grundbeschreibung des Estoppel-Prinzips findet sich auch in *Cottier/Müller J.*, Estoppel Rz. 1.

⁹⁷⁵ *Kulick*, Estoppel im Völkerrecht – Antworten auf drei dogmatische Fragen, AVR 2014, 522 (537). Ebenso wie *Bowett* (Estoppel before International Tribunals and its Relations to Acquiescence, BYIL 1957, 176 (189 f.)) vertritt *Kulick* (AVR 2014, 538 ff.) aber die Auffassung, Estoppel sollte auf Darstellungen von Tatsachen beschränkt sein und nicht auch die Darstellung von Rechtsansichten umfassen, da diese – man denke z. B. an die Anerkennung einer Rechtspflicht (*recognition*) – nicht einen Estoppel, sondern ein einseitiges Rechtsgeschäft begründeten, das die Rechtslage direkt ändert. Er betont aber, dass sich diese Beschränkung in der Rsp. nicht klar nachweisen lässt. Vgl. zur Lehrmeinung *Bowetts* (und *Kulicks*) überzeugend *Karl*, Vertrag 328 ff., m.w.N.

⁹⁷⁶ Vgl. *Karl*, Vertrag 326 ff., m.w.N.

⁹⁷⁷ *Karl*, Vertrag 326 ff. (Zitat: 329); *Zeller*, Verankerung 44.

⁹⁷⁸ Vgl. IGH, Temple of Preah Vihear, *Kambodscha/Thailand*, Urteil vom 15.6.1962, Sondervotum des Richters *Fitzmaurice*, ICJ Reports 1962, 52 (63). Dazu *Müller J.*, Vertrauensschutz 22 ff.

⁹⁷⁹ Vgl. *Müller J.*, Vertrauensschutz 10; *Obwexer*, Schutzfunktion 166; *Karl*, Vertrag 327 ff.; *Verdross/Simma*, Völkerrecht § 615; *Zeller*, Verankerung 44 f. Eine Mindermeinung erachtet das Verbot widersprüchlichen Verhaltens für ausreichend und verlangt keinen Schadensnachweis: vgl. die Nachweise bei *Cottier/Müller J.*, Estoppel Rz. 3 und 6 ff.; *Crawford*, Principles 420 f.; *Bowett*, BYIL 1957, 202; *Kulick*, AVR 2014, 526 ff.

den – prozessualen Ebene eine entsprechende Einredenpräkklusion einhergeht („*to be estopped*“; *allegans contraria non audiendus est*).⁹⁸⁰

Mit anderen Worten: Das Estoppel-Prinzip bindet einen Staat an Erwartungen, „die er durch sein Verhalten erweckt hat und auf die ein anderer Staat nach Treu und Glauben vertrauen konnte“⁹⁸¹ (und dies auch tat, indem er etwa seinerseits eine Verhaltensänderung vornahm,) und hindert ihn aus diesem Grund daran, „die Unverbindlichkeit oder gar Rechtswidrigkeit seines früheren Verhaltens“ erfolgreich geltend zu machen, wenn der vertrauende Staat dadurch einen Schaden erleiden würde.⁹⁸² Diese Selbstbindung an die (frühere) Erklärung gilt selbst dann, wenn dagegen geltend gemachte Einwände „*might in fact be true*.“⁹⁸³

Dabei kann wohl auch die spätere (auslegende oder gestaltende⁹⁸⁴) Praxis zu einem Vertrag einen Estoppel begründen, da dieser „an Erklärungen zu Sach- und Rechtsfragen“ anknüpft und derartige Erklärungen „auch schlüssig durch das Verhalten eines Staates abgegeben werden“ können.⁹⁸⁵ So sind es gerade nicht-vertragliche und nicht direkt rechtsverbindliche, aber völkerrechtlich relevante Instrumente wie die spätere Praxis, die einer Bindung durch Estoppel besonders zugänglich sind: „*Expectations, reliance, and prejudice can preclude a party from changing positions agreed upon in a non-binding instrument*.“⁹⁸⁶

bb) Paket und Paket-Autonomie als Estoppel

Im Folgenden soll anhand der beiden hauptsächlichen Tatbestandsmerkmale des Estoppel-Prinzips (Vertrauen auf Sach- oder Rechtserklärungen und Schaden durch

⁹⁸⁰ Vgl. *Obwexer*, Schutzfunktion 166; *Karl*, Vertrag 326. Ähnlich *Zeller* (Verankerung 44 f.), der Estoppel bei sauberem Gebrauch aber nur im Prozessrecht verortet. Heute ist das Estoppel-Prinzip aber „*generally accepted as a rule of substantive law, and not limited to procedural issues*“ (*Cottier/Müller J.*, Estoppel Rz. 5; *Karl*, Vertrag 326, Fn. 689), auch wenn es in erster Linie als „Darlegungs- und Beweislastregel“ dient und – je nach Verteilung der Beweislast – als „Schwert“ (des Klägers) oder „Schild“ (des Beklagten) genutzt werden kann. Vgl. *Kulick*, AVR 2014, 540 ff., der aber eine Beschränkung auf die Nutzung als „Schild“ bevorzugt (543).

⁹⁸¹ *Verdross/Simma*, Völkerrecht § 615, m.w.N.; ähnlich auch *Müller J.*, Vertrauensschutz 172.

⁹⁸² Vgl. *Simma/Wittich*, Völkergewohnheitsrecht Rz. 197; *Müller J.*, Vertrauensschutz 189, m.w.N. in Fn. 201.

⁹⁸³ Sondervotum *Fitzmaurice*, ICJ Reports 1962, 63. Dazu *Kulick*, AVR 2014, 524 und 528 f.

⁹⁸⁴ Siehe zur vertragsgestaltenden Praxis bereits oben 2. Teil, A.VI.1.b)gg).

⁹⁸⁵ So z. B. *Karl*, Vertrag 331 ff.; *Müller J.*, Vertrauensschutz 5 und 9.

⁹⁸⁶ *Cottier/Müller J.*, Estoppel Rz. 12. Vgl. auch *Thürer*, Soft Law, in: Wolfrum (Hg.), MPEPIL, Online-Ausgabe (2009) Rz. 26 f.; *Gautier*, Non-Binding Agreements, in: Wolfrum (Hg.), MPEPIL, Online-Ausgabe (2006) Rz. 14; a.A. *Schmalenbach*, Article 2. Use of terms, in: Dörr/Schmalenbach (Hg.), Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary² (2018) Rz. 39: „*There is strong disagreement among scholars whether non-legally binding agreements can produce legal consequences via the principle of estoppel*.“

Haltungswechsel) geprüft werden, ob Paket und Paket-Autonomie einen Italien bindenden Estoppel bilden.

(1) *Verhaltensänderung Österreichs im Vertrauen auf Paketdurchführung*

Als erstes Tatbestandselement ist der Nachweis zu erbringen, dass Österreich deshalb sein Verhalten geändert hat, weil es berechtigterweise darauf vertraute, dass Italien auch in Zukunft nach seinen Erklärungen und schlüssigen Verhaltensweisen handeln werde. Solche Erklärungen und Verhaltensweisen kommen v. a. im Paket und im Operationskalender zum Ausdruck, wobei die Relevanz dieser Dokumente für das Estoppel-Prinzip unabhängig von ihrer (ursprünglichen) Rechtsnatur besteht.⁹⁸⁷ Das Estoppel-Prinzip stellt nämlich nicht auf das Bestehen einer vertraglichen Bindung ab, sondern auf das Verhalten der Parteien, ihre Leistungsbeziehungen und die so begründeten Vertrauensstatbestände.⁹⁸⁸

Konkret sind es v. a. die Erklärungen der Regierungschefs Italiens und Österreichs vor den jeweiligen Parlamenten und der zustimmende Beschluss gem. Pkt. 3 und 4 OpKal., die hier von erstrangiger Bedeutung sind. Italiens Ministerpräsident *Rumor* erklärte am 3. Dezember 1969, seine Regierung habe sich zur Erlassung der Paketmaßnahmen entschlossen, werde daher binnen 45 Tagen den Entwurf des VerfG und binnen eines Jahres die Entwürfe der einfachgesetzlichen Maßnahmen einbringen, diese im Eilverfahren behandeln und – binnen zwei Jahren nach Verabschiedung des VerfG – auch die DFB erlassen. Das Parlament stimmte dieser Vorgehensweise zu.⁹⁸⁹ Der Wert dieser Erklärungen für die Erfüllung eines Estoppel-Tatbestands wird auch dadurch nicht geschmälert, dass *Rumor* diese Entschliebung als eine freie Entscheidung Italiens darstellte, da seine Erklärung und die Parla-

⁹⁸⁷ So auch *Obwexer*, Schutzfunktion 166. A.A. *Schmalenbach* (Article 2 Rz. 39), die – mit Verweis auf *Heusel*, Völkerrecht 214 und den Operationskalender – rechtlich unverbindlichen Vereinbarungen jedenfalls dann die (für einen Estoppel erforderliche) vertrauensbegründende Wirkung und damit die Schutzwürdigkeit abspricht, wenn „*the intention of all States involved to create a non-legally binding instrument can be established*“, da den Staaten dann bewusst sei „*that none of them are legally estopped from changing their conduct*“. Nun kann aber der Operationskalender – oder auch das Paket – nicht isoliert betrachtet werden, sondern nur gemeinsam mit der gesamten, in dieser Arbeit umfassend dargestellten völkerrechtlichen Entwicklung des Südtiroler Minderheitenschutzsystems, die v. a. vom Pariser Vertrag von 1946 bis 1992 (aber auch darüber hinaus) reicht. Diese Gesamtentwicklung – und v. a. das Paket von 1969, seine Umsetzung im Sinne des Operationskalenders und die dadurch ermöglichte Streitbeilegung 1992 – offenbart nun aber die stufenweise Begründung eines Vertrauensstatbestands, der schon allein deshalb in höchstem Maß (rechtlich relevant und) schützenswert ist, weil er die Beilegung des jahrzehntelangen bilateralen Streits über die Durchführung des Pariser Vertrags ermöglichte. Vgl. dazu auch *Hilpold*, Der Südtiroler Weg völkerrechtlicher Stufenlösung im europäischen Vergleich – Stand 2016, in: Raffener A. (Hg.), 70 Jahre Pariser Vertrag 1946–2016. Vorgeschichte – Vertragswerk – Zukunftsaussichten (2016) 133 (134 ff.). Für eine detailliertere dogmatische Begründung des Vorliegens eines Estoppel-Tatbestands siehe auch die nachstehenden Ausführungen in diesem Abschnitt.

⁹⁸⁸ *Hilpold*, Absicherung 43; *ders.*, Minderheitenrecht 174.

⁹⁸⁹ Siehe dazu oben 2. Teil, A.V.2.a)aa).

mentsbeschlüsse die punktgenaue Erfüllung von Pkt. 3 OpKal. sind. Damit war die Erklärung (auch) an Österreich gerichtet,⁹⁹⁰ ja sogar mit Österreich abgestimmt.⁹⁹¹

Hieraus ergibt sich nun der für einen Estoppel typische Vertrauenstatbestand: Wie in Pkt. 4 OpKal. als nächster Schritt vorgesehen, gab auch Österreichs Bundeskanzler *Klaus* am 15. Dezember 1969 eine Regierungserklärung vor dem Nationalrat ab, die dieser billigte. *Klaus* erklärte u. a., die Bundesregierung erwarte von der italienischen Regierung die Erfüllung der in der Erklärung vom 3. Dezember 1969 genannten Maßnahmen innerhalb des angegebenen Zeitraums, werde zwischenzeitlich keine anderen internationalen Instanzen mit Südtirol befasst und nach Durchführung des Pakets die Streitbeilegungserklärung abgeben.⁹⁹²

In der Folge – und auch nach Ablauf des von Italien angepeilten Umsetzungszeitraums von vier Jahren – betonte Österreich sowohl bilateral als auch vor der VN-Generalversammlung wiederholt die noch nicht erfolgte Umsetzung von Paketmaßnahmen und drückte weiterhin die Hoffnung und das Vertrauen auf die Erfüllung der in der Regierungserklärung von 1969 zugesagten Maßnahmen aus, ohne dass Italien der Forderung widersprach.⁹⁹³ Im Gegenteil: Österreich und Italien bekräftigten unisono – etwa bei Treffen der Außenminister *Mock* und *Andreotti* 1987 und 1989 –, an der Paketdurchführung festhalten zu wollen.⁹⁹⁴

Somit verleiteten die klaren, unzweideutigen und im Einklang mit dem sonstigen Verhalten (z. B.: bilaterale Verhandlung und Vereinbarung von Paket und Operationskalender) stehenden Zusagen Italiens, die Paketmaßnahmen durchzuführen, Österreich zu rechtlich erheblichen Verhaltensänderungen hinsichtlich seiner Politik im Streit über die Vertragsdurchführung: Im Vertrauen auf eine punktgenaue Paketdurchführung durch Italien – diese wäre geeignet, den Streit zu beenden – gab Österreich eine einseitige Stillhalteverpflichtung ab.⁹⁹⁵ Ebenso setzte es die im Laufe der Paketumsetzung im Operationskalender verankerten Schritte wie die Unterzeichnung und die parlamentarische Genehmigung des IGH-Vertrags nur deshalb, weil es (berechtigterweise) auf die vollständige Paketdurchführung vertraute.⁹⁹⁶

Die erfolgreiche Paketdurchführung teilte Italien Österreich schließlich mit Note vom 22. April 1992 mit.⁹⁹⁷ Aus diesem Grund setzte Österreich – nunmehr nicht

⁹⁹⁰ In diesem Sinne auch *Zeller*, Verankerung 46; *Minar*, Sicherung 47 f., 54 f. und 63 ff.

⁹⁹¹ Vgl. *Minar*, Sicherung 48 f., 54 und 63 f.

⁹⁹² Siehe oben 2. Teil, A.V.2.a)bb).

⁹⁹³ Siehe dazu bereits oben 2. Teil, A.VI.1.b)ff)(4).

⁹⁹⁴ Vgl. *Zeller*, Verankerung 47 (insb. Fn. 40).

⁹⁹⁵ So auch *Obwexer*, Schutzfunktion 166; *Zeller*, Verankerung 46 ff. und v. a. 49; *Hilpold*, Minderheitenrecht 172; ähnlich *ders.*, Absicherung 42; *Minar*, Sicherung 56, 59 und 63 ff.

⁹⁹⁶ Vgl. *Zeller*, Verankerung 49; *Hilpold*, Stufenlösung 2016, 136; gleichlautend *ders.*, Der Südtiroler Weg völkerrechtlicher Stufenlösung im europäischen Vergleich, in: *Clementi/Woelk* (Hg.), 1992: Ende eines Streits. Zehn Jahre Streitbeilegung im Südtirolkonflikt zwischen Italien und Österreich (2003) 109 (111).

⁹⁹⁷ Siehe dazu bereits oben 2. Teil, A.V.2.f)bb) und 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(1).

mehr im Vertrauen auf die Durchführung des Pakets, sondern auf den Fortbestand der Paket-Autonomie – im Juni 1992 zwei weitere rechtserhebliche Schritte nach Maßgabe des Operationskalenders: Den Austausch der Ratifikationsurkunden zum IGH-Vertrag, mit dem die Zuständigkeit des IGH bilateral (u. a.) auf alle Streitfälle zum Pariser Vertrag ausgedehnt wurde, und die Abgabe der Erklärung über die Beilegung des Streits über die Vertragsdurchführung.⁹⁹⁸

(2) Schaden Österreichs bei Rücknahme der Paket-Autonomie

Als zweites Tatbestandselement ist der Nachweis zu erbringen, dass Österreich einen Schaden – im Sinne eines eigenen Nachteils oder eines unbilligen Vorteils Italiens – erleiden würde, wenn Italien nicht an seine Zusicherungen, das Paket durchzuführen und die in seiner Umsetzung erarbeitete Paket-Autonomie nicht einseitig zurückzunehmen, gebunden wäre.

Die Stillhalteverpflichtung Österreichs während der Paketumsetzung war aus italienischer Sicht vorteilhaft, da die Südtirolfrage, die bis dahin internationale Aufmerksamkeit erregt hatte, vorerst von der Weltbühne verschwand – Italien wurde damit „auf außenpolitischer Ebene von einer schweren Hypothek befreit“.⁹⁹⁹ Dieser Vorteil wäre jedoch unbillig, wenn Italien nicht – als Gegenleistung – an die zugesicherten Maßnahmen gebunden wäre, während Österreich die Südtirolfrage seit diesen Zusicherungen und bis zum heutigen Tag nicht mehr vor internationalen Instanzen aufgeworfen hat.¹⁰⁰⁰

Ebenso wäre Österreich durch eine (teilweise)¹⁰⁰¹ Nichtdurchführung der Paketmaßnahmen dadurch benachteiligt worden, dass eine neuerliche Befassung der VN-Generalversammlung mit der Südtirolfrage aufgrund einer Vielzahl von neu hinzugetretenen und dringenderen internationalen Problemen im Laufe der Jahre – und im Vergleich zum Jahr 1969, als es die Stillhalteverpflichtung abgab – immer weniger erfolversprechend erschien.¹⁰⁰² Ohnehin war ein „Verzicht auf politische Aktivität zum möglichen Nachteil Südtirols [...] nur damit zu erklären, daß Österreich fest auf die Erfüllung der italienischen Zusage vertraute.“¹⁰⁰³

Seit dem Austausch der Ratifikationsurkunden zum IGH-Vertrag und der einen Tag später erfolgten Abgabe der Streitbeilegungserklärung – die Italien ebenfalls

⁹⁹⁸ Siehe zum IGH-Vertrag und zur Streitbeilegungserklärung Österreichs oben 2. Teil, A.V.2.f)dd), 2. Teil, A.V.3. und 2. Teil, A.VI.1.b)hh). Ähnlich *Hilpold*, Minderheitenrecht 172 f.; *ders.*, Absicherung 42 und 46; *Zeller*, Verankerung 52.

⁹⁹⁹ *Hilpold*, Absicherung 42; *ders.*, Minderheitenrecht 172.

¹⁰⁰⁰ Vgl. *Zeller*, Verankerung 50.

¹⁰⁰¹ *Zeller* (Verankerung 51) verweist zu Recht darauf, dass das Paket in Bezug auf das Estoppel-Prinzip als Einheit betrachtet werden muss und daher jedenfalls die Durchführung des gesamten Pakets erforderlich ist.

¹⁰⁰² *Hilpold*, Absicherung 42; *ders.*, Minderheitenrecht 172; *Zeller*, Verankerung 51.

¹⁰⁰³ *Minar*, Sicherung 56.

entlastete¹⁰⁰⁴ – ist der Schaden, den Österreich durch eine fehlende Bindung Italiens an das Paket und die Paket-Autonomie erleiden würde, noch viel evidenter. Eine neuerliche Befassung der VN-Generalversammlung ist seitdem nämlich fast zur Gänze auszuschließen.¹⁰⁰⁵

Dies liegt aus politischer Sicht daran, dass der vor der VN-Generalversammlung anhängige Streit beigelegt wurde und eine neuerliche Befassung dieses Organs wohl an der (relativen) Bedeutungslosigkeit der Südtirolfrage im Vergleich zu den dringenderen Problemen der Weltpolitik scheitern würde.¹⁰⁰⁶ Noch viel deutlicher ist diese Handlungsbeschränkung aber aus völkerrechtlicher Sicht: Seit dem Inkrafttreten des IGH-Vertrags am 10. Juni 1992, dem Österreich nur im Vertrauen auf die Durchführung (und implizit auch: den Fortbestand) des Pakets zustimmte,¹⁰⁰⁷ und seit der nur einen Tag später erfolgten Streitbeilegung unterliegen nämlich alle künftigen *Rechtsstreitigkeiten* über den Pariser Vertrag der obligatorischen Zuständigkeit des IGH.¹⁰⁰⁸ Damit stimmte Österreich gerade jener Verrechtlichung zu, die es in den 1960er-Jahren mit der Anrufung der (politischen) VN-Generalversammlung – und mit dem Argument, es handle sich bei dieser Frage des Minderheitenschutzes primär um eine politische – noch unbedingt vermeiden wollte.¹⁰⁰⁹ Der Weg zur VN-Generalversammlung als Streitschlichtungsinstanz steht Österreich nun wohl nur noch für (nicht vertragsbezügliche) politische Ansprüche offen, die noch dazu „nur äußerst geringe Erfolgsaussichten“ haben, sodass der Handlungsspielraum der österreichischen Außenpolitik bei der Befassung von internationalen Instanzen mit Südtirol heute im Vergleich zu 1960 eingeschränkt ist.¹⁰¹⁰

Zwar ist es fraglich, ob der IGH allein die Unterwerfung unter seine Zuständigkeit als einen ausreichenden Nachteil Österreichs einstufen würde.¹⁰¹¹ Insg. käme er allerdings – so *Zeller* treffend – „nicht umhin, dem Vertrauensschutzprinzip zur Geltung zu verhelfen: Es stünde in eklatantem Widerspruch zu diesem völkerrechtlichen Grundprinzip, wenn Italien jahrelang Vorteile aus dem Vertrauen Österreichs und den daraus resultierenden rechtserheblichen Handlungen, die nicht (oder bestenfalls teilweise) rückgängig gemacht werden können, ziehen und nach Erhalt aller Gegenleistungen seine Leistungsbereitschaft widerrufen bzw. schmälern

¹⁰⁰⁴ Vgl. *Zeller*, Verankerung 84 (Fn. 34).

¹⁰⁰⁵ So auch *Zeller*, Verankerung 51 f. und 89 ff.; *Obwexer*, Schutzfunktion 166; *Minar*, Sicherung 62; *Hilpold*, Absicherung 42.

¹⁰⁰⁶ In diesem Sinne auch *Zeller*, Verankerung 51 und 91; *Hummer/Zeller*, ÖJIP 1988, 89.

¹⁰⁰⁷ *Zeller*, Verankerung 52 und 86 f. (m.w.N. in Fn. 9).

¹⁰⁰⁸ Siehe dazu bereits oben 2. Teil, A.V.3.b).

¹⁰⁰⁹ *Hilpold*, Minderheitenrecht 173. Vgl. zu dieser Unterscheidung auch schon oben 2. Teil, A.III.2.d)dd) und 2. Teil, A.III.3.

¹⁰¹⁰ *Zeller*, Verankerung 91 ff. (Zitat: 93). Vgl. auch *Heusel*, Völkerrecht 212 f. Siehe zur Zuständigkeit der VN-Generalversammlung nach Art. 10 und 14 SVN im Allgemeinen bereits oben 2. Teil, A.III.3.a).

¹⁰¹¹ In diesem Sinne *Heusel*, Völkerrecht 212 f.

könnte.¹⁰¹² Im Ergebnis erfüllen somit das gesamte Paket und die Paket-Autonomie den Tatbestand eines Italien bindenden Estoppel.¹⁰¹³

d) Rechtsnatur des Operationskalenders

Auch dem Operationskalender kann aufgrund des fehlenden Bindungswillens Italiens nicht Vertragscharakter zukommen.¹⁰¹⁴ Vielmehr ist dieses Instrument, dem im Verhältnis zum wichtigeren Paket nur eine dienende – seine Durchführung durch ein auf Gegenseitigkeit beruhendes Verfahren (politisch) absichernde – Rolle zukommt,¹⁰¹⁵ (nur) ein rechtlich nicht verbindliches *Gentlemen's Agreement*¹⁰¹⁶ interimsistischer Natur, das seit 1992 keine direkten Rechtswirkungen mehr zeitigt und somit obsolet erscheint.¹⁰¹⁷

Trotzdem kann der Operationskalender weiterhin als bestätigendes Argument bzw. Beweis der völkerrechtlichen Verankerung des Pakets herangezogen werden.¹⁰¹⁸ Die Bewertung des Pakets als spätere Praxis zum Pariser Vertrag wird nämlich dadurch noch erheblich gestärkt, dass der Operationskalender u.a. die schrittweise Umsetzung des Pakets verlangt und dieser Umsetzung die Eignung zuspricht, zur Beilegung des Streits über die Vertragsdurchführung zu führen, was die Vertragsbezüglichkeit des Pakets unterstreicht.

Die Zug-um-Zug-Konstruktion des Operationskalenders ist sogar in mehrfacher Hinsicht relevant. Nur im Vertrauen auf die schrittweise Paketumsetzung setzte Österreich die vom Operationskalender geforderten Schritte,¹⁰¹⁹ was sowohl ein Indiz für das Vorliegen eines Meinungskonsenses zum Paket¹⁰²⁰ als auch für dessen

¹⁰¹² Zeller, Verankerung 52.

¹⁰¹³ Ähnlich *Obwexer*, Sechs Jahrzehnte 177 und 183; *ders.*, Schutzfunktion 166; Zeller, Verankerung 52 f.; *Hummer*, 40 Jahre 67; *Minar*, Sicherung 68 f.; *Fenet*, AFDI 1993, 375; *Binder/Brunner*, Entwicklung 129; *Pernthaler*, Südtirol 222; abwägend *Hilpold* in: Minderheitenrecht 174; Absicherung 43; EE 2008, 7. Kritisch – zur Situation vor der Streitbeilegung – *Heusel*, Völkerrecht 213 ff. (dazu *Hilpold*, Minderheitenrecht 173 f.).

¹⁰¹⁴ Siehe dazu bereits oben 2. Teil, A.VI.1.a).

¹⁰¹⁵ Vgl. *Hummer*, 40 Jahre 67; Zeller, Verankerung 80 ff.; zur Gegenseitigkeit *Simma*, Das Reziprozitätselement im Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge (1972) 76 ff.

¹⁰¹⁶ So auch *Obwexer*, Schutzfunktion 165; *ders.*, EJM 2018, 332; *Hummer*, Status Rz. 2936; *Fenet*, AFDI 1993, 369; *Héraud*, EE 1995, 160; vgl. auch *Heusel*, Völkerrecht 211 f.; zu *Gentlemen's Agreements* oben 2. Teil, A.I.1.

¹⁰¹⁷ So *Hummer*, 40 Jahre 67; Zeller, Verankerung 83; *Héraud*, EE 1995, 160.

¹⁰¹⁸ So auch *Hummer*, 40 Jahre 68; ausführlich Zeller, Verankerung 79 ff.; *Zeyer*, Status 54.

¹⁰¹⁹ Vgl. Zeller, Verankerung 80.

¹⁰²⁰ *Karl* (Vertrag 147, Fn. 196) stellt für die Ermittlung eines solchen Meinungskonsenses folgende Fragen: „Handelte ein Staat so, wie er [es] tat, weil er sich verpflichtet fühlte, oder handelte er freiwillig? Und wenn er freiwillig handelte, lag darin ein Angebot, sich auch in Zukunft so zu verhalten, oder handelte er freibleibend?“ Ein freibleibendes Handeln Italiens ist hier wohl auszuschließen, da das Paket und der Operationskalender nutzlos wären, wenn es die Maßnahmen einfach wieder zurücknehmen könnte. Siehe auch *Zeyer*, Status 54.

Estoppel-Charakter ist: Während die von Italien in den Pkt. 2, 3, 5, 6, 7 sowie 9, 10, 11 und 12 OpKal. versprochenen Erklärungen, Abstimmungen und Rechtsakte zur schrittweisen Paketdurchführung ein starkes Argument dafür sind, dass Österreich auf ebendiese Durchführung vertrauen durfte,¹⁰²¹ weisen die Pkt. 13, 15, 16 und 17 OpKal. mit der Streitbeilegung, dem Austausch der Ratifikationsurkunden zum IGH-Vertrag und den Notifizierungen den Weg für den zuvor behandelten Schaden.¹⁰²²

e) Zusammenschau: Zweifache Verankerung der Paket-Autonomie

Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich eine zweifache Verankerung der Paket-Autonomie – als formalisierte spätere Praxis zum Pariser Vertrag und als Estoppel.

Einerseits ist das Paket eine – großteils auslegende, hinsichtlich des Schutzes der Ladiner aber gestaltende – spätere Praxis¹⁰²³ oder sogar Übereinkunft¹⁰²⁴ zum Pariser Vertrag, deren Rechtskraft mit der Paketumsetzung und der Streitbeilegung noch erheblich gestärkt wurde: Der Notenwechsel von 1992 ist nämlich eine – ebenfalls großteils auslegende, zum Teil aber gestaltende – spätere Übereinkunft zum Vertrag, jedenfalls aber eine wichtige spätere Praxis, mit der die Inhalte des in Umsetzung des Pakets entstandenen Schutzsystems formalisiert und verankert wurden, wobei damit auch die Verankerung des Schutzes der Ladiner gestärkt und jene von einzelnen nicht im Paket enthaltenen Maßnahmen neu begründet wurde.¹⁰²⁵

Andererseits bilden das gesamte Paket und die Paket-Autonomie einen Italien bindenden Estoppel. Österreich hat nämlich im berechtigten Vertrauen auf Italiens Zusicherungen, die Paketmaßnahmen durchzuführen, sein Verhalten geändert, ist eine Stillhalteverpflichtung eingegangen und hat – mit Streitbeilegung und IGH-Vertrag – eine IGH-Zuständigkeit für rechtliche Streitfälle akzeptiert, die ihm schaden würde, wenn eine einseitige Rücknahme (von Teilen) der Paket-Autonomie durch Italien zulässig wäre: *non concedit venire contra factum proprium*. Stattdessen ist Italien auch zur Einholung des politischen Konsenses der Minderheiten und der Zustimmung Österreichs verpflichtet, wenn es die Paket-Autonomie abändern will. In einem Verfahren vor dem IGH wegen der Verletzung einer oder mehrerer Paketmaßnahmen wäre Italien dagegen „präkludiert, die Einrede geltend zu machen, an

¹⁰²¹ Zeller, Verankerung 81.

¹⁰²² Zeller, Verankerung 81. Siehe zum Estoppel-Charakter des Pakets oben 2. Teil, A.VI.1.c).

¹⁰²³ Siehe dazu oben 2. Teil, A.VI.1.b)aa)–2. Teil, A.VI.1.b)cc) sowie 2. Teil, A.VI.1.b)ff) f).

¹⁰²⁴ Siehe dazu oben 2. Teil, A.VI.1.b)dd), 2. Teil, A.VI.1.b)ff) (m.w.N. in Fn. 846 und 893) sowie 2. Teil, A.VI.1.b)gg).

¹⁰²⁵ Siehe dazu oben 2. Teil, A.VI.1.b)dd) und 2. Teil, A.VI.1.b)hh).

die Paket-Maßnahmen nicht gebunden zu sein“: *allegans contraria non audiendus est*.¹⁰²⁶

Insg. dienen somit sowohl die spätere Praxis als auch das Estoppel-Prinzip dem Nachweis der völkerrechtlichen Verankerung der Paket-Autonomie, zumal sich die zwei Institute nicht gegenseitig ausschließen, sondern sogar verbinden lassen.¹⁰²⁷ Ein Estoppel wirkt konstitutiv, seine Rechtswirkung entfaltet sich also unabhängig von der ursprünglichen Rechtslage; für die Einstufung eines Verhaltens als spätere Praxis ist dagegen eine Vertragsanknüpfung nötig – dafür kann aber der Nachweis eines Vertrauensschadens unterbleiben.¹⁰²⁸

Es ist daher v. a. eine praktische Frage der Argumentationsbasis, ob man den Schwerpunkt auf die (vertragsbezogene) spätere Praxis oder auf das (konstitutive) Estoppel-Prinzip setzt. Ein Estoppel ist wohl schwieriger zu beweisen, kann aber aufgrund seiner Unabhängigkeit von der ursprünglichen Rechtslage gerade für nicht vertragsbezügelte Inhalte des Pakets von Vorteil sein.¹⁰²⁹ Somit ist die Qualifizierung des Pakets als Estoppel insb. für die Ladiner von großer Bedeutung, da er sowohl als sichere selbstständige Grundlage für die völkerrechtliche Verankerung ihres Schutzes dient als auch i. Z. m. der Bewertung des Pakets als vertragsgestaltende spätere Praxis relevant ist.¹⁰³⁰

Jedenfalls ist die italienische Auffassung der Unverbindlichkeit des Pakets spätestens seit 1992 überholt¹⁰³¹ und die in der Streitbeilegungserklärung enthaltene Rechtsverwahrung¹⁰³² dient nur noch der „Wahrung des Gesichts“.¹⁰³³ Implizit hat dies wohl schon der Nachfolger *Andreottis* als Ministerpräsident Italiens nach der Parlamentswahl vom 5. und 6. April 1992, *Giuliano Amato*, bestätigt, indem er in den Regierungserklärungen vom 30. Juni 1992 nicht – wie sonst üblich – im innen-, sondern im außenpolitischen Teil auf Südtirol einging.¹⁰³⁴

¹⁰²⁶ *Obwexer*, Schutzfunktion 166 (Zitat). Siehe dazu im Ganzen oben 2. Teil, A.VI.1.c).

¹⁰²⁷ Vgl. *Karl*, Vertrag 331 ff.

¹⁰²⁸ *Karl*, Vertrag 331 ff.; *Zeller*, Verankerung 53.

¹⁰²⁹ In diesem Sinne auch *Zeller*, Verankerung 53, 72 und 74. Durch die spätere Übereinkunft von 1992 ist aber mittlerweile auch der Schutz der Südtiroler Ladiner stärker gesichert: vgl. oben 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(5).

¹⁰³⁰ Ähnlich auch *Hilpold*, Absicherung 43; *Zeller*, Verankerung 53. Siehe zur Bedeutung des Estoppel-Prinzips für die Qualifizierung des Schutzes der Südtiroler Ladiner im Paket als vertragsgestaltende spätere Praxis oben 2. Teil, A.VI.1.b)gg). Vgl. auch oben 2. Teil, A.VI.1.b)hh) für die viel eindeutiger völkerrechtliche Verankerung des Schutzes der Südtiroler Ladiner durch die vertragsgestaltende spätere Übereinkunft von 1992.

¹⁰³¹ Ähnlich auch *Hilpold*, EE 2008, 7; *ders.*, Absicherung 46.

¹⁰³² Siehe dazu oben 2. Teil, A.V.2.e)dd) („[...] ohne Präjudiz für die jeweiligen Rechtsstandpunkte [...]“).

¹⁰³³ *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 45; vgl. auch *Gehler*, Vollendung 38 ff.

¹⁰³⁴ StProt. Senat, 9. Sitzung 11. GP, 9 (36), <http://senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/140516.pdf> (30.9.2020); StProt. Abgeordnetenversammlung, 11. Sitzung 11. GP, 413 (432), http://www.camera.it/_dati/leg11/lavori/stenografici/stenografico/33626.pdf (30.9.2020): „L'intesa con le minoranze da noi realizzata in Alto Adige, che ha appena trovato un definitivo ri-

2. Rechtsfolgen der völkerrechtlichen Verankerung der Paket-Autonomie

Aus der bisher dargestellten Rechtsnatur des Pakets und der Paket-Autonomie i. d. F. von 1992 ergeben sich nachstehende Rechtsfolgen für das Minderheitenschutzsystem Südtirols.

a) Konkretisierung des räumlichen und persönlichen Geltungsbereichs und Festlegung des Konsensprinzips

Die im Pariser Vertrag grundlegende, aber noch strittig gebliebene territoriale Ausdehnung des Schutzsystems umfasst auf völkerrechtlicher Ebene nur Südtirol. Die Region Trentino-Südtirol besteht zwar fort, was aber zulässig ist, da Südtirol mit dem Paket zum Hauptträger der Autonomie wurde. Die Auffassung, dass sich der räumliche Geltungsbereich des Pariser Vertrags auch auf das Trentino beziehe, wurde „praktisch revidiert“,¹⁰³⁵ zumal das Paket nur mit Südtirol und Österreich verhandelt wurde, Südtirol dient und Südtirol betreffende Inhalte enthält, während die Region und die Provinz Trient nur „Trittbrettfahrer“ sind.¹⁰³⁶

Der persönliche Geltungsbereich des Schutzsystems beschränkt sich nicht mehr nur auf die deutschsprachige Minderheit, sondern umfasst auch die Ladiner. Zudem darf Italien die Territorialautonomie i. d. F. von 1992 nicht mehr einseitig, sondern nur im politischen Konsens mit den zwei Minderheiten Südtirols – und nach Zustimmung Österreichs – ändern.¹⁰³⁷

b) Völkerrechtliche Verankerung des Schutzniveaus von 1992

Mit der Paket-Autonomie wurden sowohl das Minderheitenschutzsystem (Pkt. 1 PV) als auch die Autonomie (Pkt. 2 PV) näher definiert. Aus der Tatsache, dass das Schutzniveau von 1992 die Beilegung des Streits über die Vertragsdurchführung ermöglichte, ergibt sich nun – als logischer Schluss – die völkerrechtliche Verbindlichkeit dieses Niveaus: Es zeigt sich die gemeinsame Ansicht Österreichs und Italiens, dass es für die Vertragserfüllung (vorerst) geeignet und erforderlich, aber

conoscimento internazionale, si offre oggi come modello di convivenza pacifica ad un'Europa percorsa da odi e da vecchi e nuovi rancori. Il Governo italiano dovrà operare per la piena realizzazione delle intese raggiunte.“ In diesem Sinne auch *Pallaver*, Erba 251.

¹⁰³⁵ *Pernthaler*, Südtirol 220 (Zitat) und 222. Zur Frage der territorialen Ausdehnung des Pariser Vertrags und der völkerrechtlichen Zulässigkeit der (Einrichtung der) Region siehe oben 2. Teil, A.I.2.b)bb).

¹⁰³⁶ *Zeller*, ÖJIP 1992, 67. Vgl. oben 2. Teil, A.IV., 2. Teil, A.V. und 2. Teil, A.VI.1. sowie insb. Fn. 869 und 913; unten 2. Teil, A.VI.2.d).

¹⁰³⁷ Zur Rechtslage nach dem Pariser Vertrag siehe oben 2. Teil, A.I.2.a)aa)(1) und 2. Teil, A.I.2.b)dd), zu den Änderungen durch die nachfolgende Entwicklung dagegen oben 2. Teil, A.VI.1. im Ganzen und insb. 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(5).

auch ausreichend ist.¹⁰³⁸ Damit wurde das Niveau von 1992 weitgehend zementiert. Als von Italien für die Erfüllung der Dauerverpflichtungen aus dem Pariser Vertrag einzuhaltender Standard¹⁰³⁹ dient es fortan als zentraler Maßstab für die Bewertung von Entwicklungen des Schutzsystems. Nicht davon umfasste Forderungen werden dagegen „vor dem IGH schwerlich einklagbar sein“.¹⁰⁴⁰

Dabei ist es zweifellos ein Manko der Streitbeilegungserklärung, „daß darin das dynamische Element der Autonomie und des Minderheitenschutzes, das in Art. 1 des Pariser Vertrages festgeschrieben ist, nicht ausreichend berücksichtigt wird, sondern einfach alle Differenzen hinsichtlich der Durchführung des Pariser Abkommens für beendet erklärt werden“ – nur in den Parlamentsreden *Andreottis* ist ein Element der Dynamisierung enthalten,¹⁰⁴¹ indem von der etwaigen Notwendigkeit von Änderungen und dabei vom Konsens die Rede ist.

Eine vollständige Versteinigung der konkreten Inhalte des Minderheitenschutzes auf dem Niveau von 1992 kann – und soll – aber nicht das Ziel sein. Vielmehr muss ein wirksames Schutzsystem stets in der Lage sein, sich dynamisch an geänderte Gegebenheiten und Schutzbedürfnisse anzupassen. Dies folgt nicht zuletzt auch aus dem allgemeinen Wortlaut des Pariser Vertrags, der durch das Paket näher ausgestaltet, aber nicht endgültig festgelegt wurde.¹⁰⁴² Österreich kann sich somit auf einzelne Normen der Paket-Autonomie berufen, der Handlungsspielraum Italiens ist aber nicht zur Gänze unterdrückt: Im Laufe der Zeit können z. B. rechtliche, politische oder gesellschaftliche Entwicklungen zu neuen Problemen oder zu einem Anpassungs- bzw. Modernisierungsbedarf führen, was es notwendig machen kann, Regelungen anzupassen, zu ergänzen, aufzuheben oder zu ersetzen.¹⁰⁴³ Auch können

¹⁰³⁸ Ähnlich *Fenet*, AFDI 1993, 374; vgl. auch *Obwexer*, EJM 2018, 334 und 344; *Hafner*, Anmerkungen 244–246.

¹⁰³⁹ Vgl. dazu ausführlich oben 2. Teil, A.VI.1.b)hh) (und insb. 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(5)). Ähnlich auch *Zeller*, Verankerung 98; *Fenet*, AFDI 1993, 374; treffend *Matscher*, Erinnerungen 439: „Die Frage [der völkerrechtlichen Verankerung des Pakets] ist von der geschichtlichen Entwicklung überholt worden. Durch die Gestaltung der beiderseitigen Beziehungen und durch die reale Handhabung der Autonomie seitens Italiens hatte sich inzwischen so viel an ‚Internationalisierungselementen‘ ergeben, dass eine Aufrechterhaltung des italienischen Rechtsstandpunktes heute geradezu zu einem Anachronismus geworden ist.“ Ähnlich *ders.*, in: *Perspektive* 103; EJM 2017, 327.

¹⁰⁴⁰ *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 73 f., 209 f. und 236 (Zitat); *ders.*, Verankerung 95 ff. und v. a. 98; *Hafner*, Anmerkungen 245; *Héraud*, EE 1995, 169 f.; *Hummer/Zeller*, ÖJIP 1988, 87.

¹⁰⁴¹ *Zeller*, ÖJIP 1992, 76. Vgl. auch *Gehler*, 25 Thesen zur österreichischen (und italienischen) Südtirolpolitik 1945 bis 2001, in: *Warasin* (Hg.), *Unsere Sache ist gerecht. Südtirol als Thema der österreichischen Außenpolitik vor dem Hintergrund der europäischen Einigung* (2002) 232 (244 f.: These 21). Für die praktische Nutzung dieses konsensualen Dynamisierungsinstruments nach 1992 siehe ausführlich unten 3. Teil, B.II.2.

¹⁰⁴² So auch *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 76; ähnlich *Reggio d’Aci*, Regione 14; *Obwexer*, EJM 2018, 345; zur Bedeutung eines dynamischen Schutzes schon oben 2. Teil, A.II.3.d), 2. Teil, A.IV.1.a)dd), 2. Teil, A.VI.1.b)aa) und 2. Teil, A.VI.1.b)ff)(1).

¹⁰⁴³ Vgl. *Fenet*, AFDI 1993, 375; *Hilpold*, Minderheitenrecht 181.

sich allgemeine (verfassungsrechtliche) Entwicklungen (negativ) auf die Autonomie auswirken. Fest steht aber, dass Umgestaltungen jedenfalls einen politischen Konsens mit den Minderheiten und die Zustimmung Österreichs erfordern,¹⁰⁴⁴ während das *Niveau* von 1992 – nicht aber jede einzelne Norm – als Standard stets gewährleistet sein muss.¹⁰⁴⁵

Somit ist auch klar, dass Umgestaltungen des Schutzsystems – etwa Neunummerierungen bis hin zu einer (teilweisen) Novellierung des Statuts oder aber ein Umgießen von DFB in dieses – nicht zum Verlust der völkerrechtlichen Verankerung des Niveaus von 1992 führen können: Geschützt ist der Inhalt, nicht die Form. Trotzdem sind weitreichende Änderungen nur dann anzuraten, wenn es erforderlich ist (etwa bei nicht mehr zeitgemäßen Normen), da zumindest eine Schwächung der Verankerung aus „Beweisgründen“ möglich ist – z. B. dann, wenn völkerrechtlich verankerte Normen bis zur Unkenntlichkeit verändert werden.

Die (materielle) Frage der Reichweite der Verankerung des Schutzniveaus von 1992 ist natürlich eng mit der (prozessualen) Frage ihrer Durchsetzbarkeit vor dem IGH verknüpft. Dieser zweiten Frage soll daher im Folgenden Rechnung getragen werden.

c) Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs

Die Zuständigkeit des IGH für rechtliche Streitigkeiten über den Pariser Vertrag ist seit Inkrafttreten des IGH-Vertrags am 10. Juni 1992 unstrittig. Zudem kann auch die Paket-Autonomie auf den Pariser Vertrag zurückgeführt werden und ist somit auch völkerrechtlich verankert,¹⁰⁴⁶ während über das Niveau von 1992 hinausreichende Forderungen wohl kaum eingeklagt werden können.¹⁰⁴⁷ Nun stellt sich aber noch die Frage, ob Verletzungen von Paketmaßnahmen selbstständig oder nur über den Pariser Vertrag klagbar sind und – damit verbunden – wie gravierend Verletzungen für eine Verurteilung Italiens sein müssen.

Die völkerrechtliche Verankerung der Paket-Autonomie bewirkt, dass der IGH diese „als Entscheidungsgrundlage“ heranziehen muss.¹⁰⁴⁸ Der Rechtsschutz ist aber erheblich stärker, wenn Verletzungen einzelner dieser Normen *direkt* eingeklagt werden – und nicht nur der Auslegung von (unklaren) Klauseln des Pariser Vertrags

¹⁰⁴⁴ Ähnlich *Zeller*, Verankerung 95 f.; *ders.*, Eingriffsmöglichkeiten 76; *Obwexer*, EJM 2018, 333, 335 f. und 344 f.; *ders.*, Das Land Südtirol Nr. 1/2016, 39; *Gismann*, EE 2003, 12 f. Nur bei einschneidenden Änderungen *Hilpold*, Minderheitenrecht 181; *Héraud*, EE 1995, 165 f., der einen gewissen einseitigen Ermessensspielraum Italiens zur Änderung der Paket-Autonomie sieht, solange die Ziele des Pariser Vertrags weiter erfüllt werden.

¹⁰⁴⁵ Vgl. *Fenet*, AFDI 1993, 375.

¹⁰⁴⁶ Siehe im Ganzen oben 2. Teil, A.VI.1. und – zur Zuständigkeit des IGH – auch oben 2. Teil, A.V.3.b).

¹⁰⁴⁷ Vgl. oben 2. Teil, A.VI.2.b).

¹⁰⁴⁸ *Zeller*, Südtirol-Paket 152.

dienen¹⁰⁴⁹ – können. Nun spricht zwar die Tatsache, dass das Paket großteils vertragsauslegend wirkt, für eine nur indirekte Klagbarkeit, und dieser Weg ist auch der einfachste.¹⁰⁵⁰ Da aber Teile der Paket-Autonomie als vertragsgestaltende Praxis und das ganze Paket als Italien bindender Estoppel einzustufen sind,¹⁰⁵¹ kann doch die gesamte Paket-Autonomie Ausgangspunkt einer Klage vor dem IGH sein,¹⁰⁵² wenn auch wohl – zumindest bei geringfügigen Verletzungen – mit einer geringeren Erfolgsaussicht als bei Teilen, die sich klar auf den Pariser Vertrag beziehen.¹⁰⁵³

Noch deutlicher wurde die direkte Klagbarkeit der Paket-Autonomie mit ihrer Verankerung in der italienischen Note vom 22. April 1992, die sich mit der österreichischen Note vom 11. Juni 1992 zu einer späteren Übereinkunft zum Pariser Vertrag verknüpft.¹⁰⁵⁴

Angesichts des stark auslegungsbedürftigen Pariser Vertrags wäre die Klagbarkeit großer Teile der Paket-Autonomie letztlich aber auch dann gegeben, wenn man sie nur als Mittel zur Auslegung unklarer Vertragsklauseln betrachtete.¹⁰⁵⁵ Dessen ungeachtet kann der IGH – v. a. bei geringfügigen Verletzungen, für die der Erfolg auch

¹⁰⁴⁹ So aber *Gattini*, RDI 1992, 354; wohl auch *Fenet*, AFDI 1993, 375, und *Hafner*, Anmerkungen 245–247.

¹⁰⁵⁰ So würde der IGH für *Zeller* (Verankerung 97) fast sicher „die Aussage treffen, daß die Paketmaßnahmen [...] selbst als justiziabel angesehen werden, d. h. als *Interpretationshilfe für die Auslegung unklarer Vertragsbestimmungen des Pariser Abkommens* herangezogen werden müssen“. Nun bedeutet die Nutzung der Paketmaßnahmen als Auslegungshilfe bei unklaren Vertragsklauseln aber noch keine autonome Justiziabilität. In der Folge stimmt freilich auch *Zeller* der absoluten Maßgeblichkeit der Paket-Autonomie zu (98).

¹⁰⁵¹ Siehe dazu oben 2. Teil, A.VI.1.b)gg) und 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(5) (vertragsgestaltende Praxis) bzw. 2. Teil, A.VI.1.c) (Estoppel).

¹⁰⁵² So auch *Obwexer*, Sechs Jahrzehnte 176 f. und 183; *ders.*, Schutzfunktion 166 und 172; *Bucher*, Vereinte Nationen Nr. 5/1992, 155 f. (m.w.N. in Fn. 12); *Tichy*, Verankerung 45.

¹⁰⁵³ Vgl. dazu *Hilpold*, Minderheitenrecht 181; *Gattini*, RDI 1992, 354; *Héraud*, EE 1995, 160 ff. und insb. 165 f., der auf eine Verhinderung der Verwirklichung der Zielsetzungen des Pariser Vertrags abstellt.

Allgemein bleibt ein durch eine spätere Praxis bzw. Übereinkunft geänderter Vertrag dann die Rechtsgrundlage einer Verpflichtung, wenn die Änderung sich darauf beschränkt, das ursprüngliche Vertragsprogramm weiter auszuführen oder anzupassen. Geht mit der Änderung dagegen auch eine Änderung des Charakters bzw. der Richtung des Vertrags – und v. a. seines Ziels und Zwecks – einher, bildet der geänderte Vertrag wohl eine neue, vom Vertrag unabhängige Verpflichtungsgrundlage. Vgl. *Buga*, Modification 161–163, 166 f. und 365.

Somit ist die vertragsändernde Ausdehnung des 1946 nur der deutschsprachigen Minderheit zukommenden Schutzes auf die Ladinern wohl als erweiternde Anpassung des ursprünglichen Vertrags (und nicht als Sinn und Zweck des gesamten Vertrags verändernder Richtungswechsel) zu verstehen. Damit wirkt die Ausdehnung des Schutzes auf die Ladinern direkt im Pariser Vertrag, und nicht über eine neue, unabhängige Verpflichtung.

¹⁰⁵⁴ Siehe dazu oben 2. Teil, A.VI.1.b)hh). Vgl. auch die Zusammenfassung der Ausführungen *Matschers* und dabei v. a. den großen Unterschied zwischen der Rechtslage von 1969 und jener von 1992 bei *Gehler*, Vollendung 34 f.

¹⁰⁵⁵ So *Gattini*, RDI 1992, 354: „*le misure del Pacchetto possono servire ad interpretare clause poco chiare dell'Accordo di Parigi, ma [...] il Pacchetto non può essere tout court rilevante sul piano internazionale.*“

aus rechtlicher Sicht unsicher erscheint¹⁰⁵⁶ – schon aus Vernunftgründen nicht das Streitbeilegungsinstrument erster Wahl sein, sondern nur „eines der letzten Mittel“.¹⁰⁵⁷ Neben der langen Verfahrensdauer¹⁰⁵⁸ sind es die mit seiner Anrufung zwingend einhergehende Belastung der bilateralen Beziehungen und die zu erwartenden negativen Folgen (auch) für Südtirol, die seine Befassung nur bei „schwerwiegenden Autonomieeinschränkungen“¹⁰⁵⁹ ratsam erscheinen lassen.¹⁰⁶⁰

Zuletzt ist festzuhalten, dass eine Klage auf Einschränkung der gewichtigen, im System des Sonderstatuts verankerten Schranken der Landesgesetzgebung und Eingriffsmöglichkeiten des Staates wohl aussichtslos ist, da sie mit der Streitbeilegung in den völkerrechtlichen Autonomie-*acquis* aufgenommen wurden.¹⁰⁶¹ Dies gilt allerdings nur, solange der Staat dem Land Spielräume auf dem Niveau von 1992 einräumt.¹⁰⁶² Ist dagegen eine Rücknahme von Teilen dieses Niveaus zu beklagen, kann Österreich dies natürlich rügen.¹⁰⁶³

d) Schutzfunktion Österreichs zugunsten der Südtiroler Ladinern

Die soeben besprochene Anrufung des IGH ist eines der Mittel, die Österreich in Ausübung seiner Schutzfunktion zur Verfügung stehen. Zugunsten der *deutschsprachigen* Minderheit ergibt sich diese direkt aus dem Pariser Vertrag. Hinzu kommt aber auch eine Schutzfunktion zugunsten der Südtiroler *Ladiner*, die aus der völkerrechtlichen Verankerung ihres Schutzes (als vertragsgestaltende spätere Übereinkunft bzw. Praxis zum Pariser Vertrag) folgt.¹⁰⁶⁴

Diese – stets wahrgenommene¹⁰⁶⁵ – Schutzfunktion zugunsten der Ladinern kommt in der Praxis Österreichs aber nicht immer klar zum Ausdruck: Zum Teil ist nämlich nur von einem „engen Kontakt mit der deutschsprachigen Volksgruppe in Südtirol“

¹⁰⁵⁶ So etwa *Hilpold*, Minderheitenrecht 181; *Fenet*, AFDI 1993, 375.

¹⁰⁵⁷ *Obwexer*, Schutzfunktion 172.

¹⁰⁵⁸ Vgl. *Zeller*, Verankerung 95 f. (und insb. auch Fn. 47); *Héraud*, EE 1995, 170.

¹⁰⁵⁹ *Zeller*, ÖJIP 1992, 75.

¹⁰⁶⁰ So auch *Zeller*, Verankerung 96; *ders.*, ÖJIP 1992, 75; *Hilpold*, Minderheitenrecht 181; aus der Sicht des österreichischen Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten auch *Tichy*, Schutzfunktion 192.

¹⁰⁶¹ Vgl. *Zeller*, Verankerung 98 f. Siehe dazu oben 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(3) (bei Fn. 942–945).

¹⁰⁶² Dazu unten 2. Teil, B.II.1.c)aa)(1) (statutarische Schranken) bzw. 2. Teil, B.II.1.c)cc) (staatliche Eingriffsmöglichkeiten).

¹⁰⁶³ Natürlich auch, wenn dies die Folge verfassungsgerichtlicher Rsp. ist. Vgl. *Héraud*, EE 1995, 165 f.

¹⁰⁶⁴ Siehe zur Schutzfunktion bereits kurz oben 2. Teil, A.II., 2. Teil, A.III.3.b)cc) und 2. Teil, A.V.2.a)bb) sowie – hinsichtlich der Ladinern – 2. Teil, A.VI.1.b)gg); ausführlicher unten 4. Teil, A.I.

¹⁰⁶⁵ So deutlich *Tichy*, Verankerung 50.

in Ausübung der Schutzfunktion¹⁰⁶⁶ oder allgemein von einer Schutzfunktion „für Südtirol“¹⁰⁶⁷ die Rede.

Im Widerspruch zu diesem konsolidierten Selbstverständnis der Außenpolitik Österreichs, nach dem die Schutzfunktion jedenfalls auf Südtirol – und die dort lebenden Minderheiten – begrenzt ist, steht nur eine Anfragebeantwortung des damaligen Außenministers *Michael Spindelegger* von 2011. Dieser vertritt darin die Auffassung, die Schutzfunktion ergebe sich „aus dem Pariser Vertrag und der völkerrechtlich relevanten späteren Vertragspraxis und bezieh[e] sich daher im von dort ableitbaren Umfang auch auf die [...] Region [...] und die Provinz Trient.“¹⁰⁶⁸ Diese unklare Formulierung legt nahe, dass sich die Schutzfunktion teilweise auch auf die Region und das Trentino erstrecke. Der einzige Bezug, der dafür in Betracht kommt, ist Pkt. 10 der Entschließung des Nationalrats vom 5. Juni 1992, in dem die deutschen Sprachinseln im Trentino in völkerrechtlich unhaltbarer Weise auf Pkt. 1 PV samt späterer Praxis zurückgeführt werden.¹⁰⁶⁹ Mangels weiterer Ausführungen *Spindeleggers* zum vermeintlich „dort ableitbaren Umfang“ kann darüber aber nur spekuliert werden. Erst recht kann daher aber der herrschenden Meinung und dem auch hier bereits Gesagten¹⁰⁷⁰ gefolgt und festgestellt werden, dass dieser „ableitbare Umfang“ gleich null ist.

B. Innerstaatliches (Verfassungs-)Recht

Nach der Darstellung der *völkerrechtlichen* Grundlagen und Entwicklungen des Südtiroler Minderheitenschutzsystems bis 1992 wird nun auf das *innerstaatliche (Verfassungs-)Recht* geblickt. Diesbezüglich sollen zunächst überblicksmäßig die

¹⁰⁶⁶ Vgl. z. B. *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hg.), Jahrbuch der österreichischen Außenpolitik. Außenpolitischer Bericht 1998 (1999) 143; *dass.* (Hg.), Jahrbuch der österreichischen Außenpolitik. Außenpolitischer Bericht 1999 (2000) 122; *dass.* (Hg.), Jahrbuch der österreichischen Außenpolitik. Außenpolitischer Bericht 2001 (2002) 116.

¹⁰⁶⁷ So u. a. in den außenpolitischen Berichten der Jahre 1992, 1995 und ab 2008: vgl. z. B. *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hg.), Bericht 1992, 192; *dass.* (Hg.), Jahrbuch der österreichischen Außenpolitik. Außenpolitischer Bericht 1995 (1996) 87; *Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten* (Hg.), Jahrbuch der österreichischen Außenpolitik. Außenpolitischer Bericht 2008 (2009) 93; *dass.* (Hg.), Außenpolitischer Bericht 2009. Bericht des Bundesministers für europäische und internationale Angelegenheiten (2010) 106; *dass.* (Hg.), Außen- und Europapolitischer Bericht 2010. Bericht des Bundesministers für europäische und internationale Angelegenheiten (2011) 122.

¹⁰⁶⁸ Anfragebeantwortung des Außenministers *Spindelegger*, 9143/AB 24. GP, 2.

¹⁰⁶⁹ Siehe dazu oben 2. Teil, A.VI.1.b)hh(3).

¹⁰⁷⁰ Siehe m.w.N. oben 2. Teil, A.IV., 2. Teil, A.V., 2. Teil, A.VI.1., 2. Teil, A.VI.2.a) und 2. Teil, A.VI.1.b)hh(3) sowie insb. Fn. 869 und 913.

Stellung des Pariser Vertrags im Verfassungsgefüge Italiens vor 2001¹⁰⁷¹ und die für Südtirol relevanten allgemein-verfassungsrechtlichen Grundsätze des Minderheitenschutzes, der Autonomie und der Sonderautonomie (einfachheitshalber bereits mit Blick auf den heutigen Stand) gezeigt werden (I.). In der Folge sollen wesentliche, bereits zum Zeitpunkt der Streitbeilegung 1992 bestehende Grundzüge des Systems des Sonderstatuts skizziert werden (II.).

Bereits hier soll aber vorweggenommen werden, dass das System des Sonderstatuts in einem besonderen Verhältnis zum allgemeinen Verfassungsrecht steht. Gem. Art. 116 Abs. 1 Verf. verfügt die Region Trentino-Südtirol nämlich (als eine von fünf Regionen) „über besondere Formen und Arten der Autonomie gemäß ihren Sonderstatuten, die mit Verfassungsgesetz genehmigt werden“. Sie weist dabei die Besonderheit auf, dass sie aus den Autonomen Provinzen Bozen und Trient gebildet wird (Art. 116 Abs. 2 Verf. i. d. F. Art. 2 VerfG Nr. 3/2001). Da das Statut also nicht nur im Verfassungsrang steht, sondern auch die besondere Aufgabe erfüllt, „besondere Formen und Arten der Autonomie“ vorzusehen, derogiert es – als Sonderverfassungsrecht – auch dem allgemeinen Regime des Titels V des zweiten Teils der Verfassung (Art. 114–133: „Die Regionen, die Provinzen, die Gemeinden“). Das allgemeine Regime gilt daher nur subsidiär, wenn eine besondere statutarische Regelung fehlt.¹⁰⁷²

I. Allgemein-verfassungsrechtliche Grundlagen

Allgemeines Verfassungsrecht ist für die Stellung des Minderheitenschutzsystems Südtirols im Verfassungsgefüge Italiens aus mindestens zwei Blickwinkeln relevant: Zunächst stellt sich die Frage, welche Stellung die dargestellten völkerrechtlichen Vorgaben zum Schutz der zwei Minderheiten (und insb. der Pariser Vertrag) im italienischen Verfassungsrecht einnehmen. Zudem stellt sich die Frage nach der grundsätzlichen Stellung des Minderheitenschutzes und der Gebietskörperschaften; diesbezüglich geben mehrere Verfassungsgrundsätze Aufschluss.

¹⁰⁷¹ Für die mit der Verfassungsreform von 2001 erfolgte Aufwertung der Stellung des Völkervertragsrechts und die potenziellen Folgen für den Pariser Vertrag und Südtirol siehe dagegen unten 3. Teil, A.I.1. bzw. 4. Teil, A.III.

¹⁰⁷² Vgl. z. B. *Happacher*, Autonomie 22; *Demuro*, Regioni ordinarie e regioni speciali, in: Groppi/Olivetti (Hg.), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V²* (2003) 47 (50 f.); *Benelli*, Art. 116, in: Bartole/Bin (Hg.), *Commentario breve alla Costituzione²* (2008) 1040 (1042); VfGH Urteil Nr. 230/2001, GA VfGH Nr. 27 vom 11. 7. 2001, RE Pkt. 3.1. und 4. Vgl. auch Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 (dazu unten 3. Teil, A.I.3.).

1. Stellung des Pariser Vertrags im Verfassungsgefüge vor 2001

a) Stellung des Völker(-vertrags-)rechts im Allgemeinen

Bis zur Verfassungsreform von 2001 war die Stellung des Völkerrechts in der dualistisch geprägten italienischen Verfassungsordnung ausschließlich in Art. 10 Abs. 1 und Art. 11 Verf. geregelt. Nach Art. 10 Abs. 1 Verf. passt sich die italienische Rechtsordnung automatisch den „allgemein anerkannten Normen des Völkerrechts an“, d.h. an das Völkergewohnheitsrecht und wohl auch an die allgemeinen Rechtsgrundsätze, nicht aber an Völkervertragsrecht.¹⁰⁷³ Nach Art. 11 Verf. kann Italien Einschränkungen der staatlichen Souveränität zugunsten einer (Rechts-) Ordnung, die den Frieden und die Gerechtigkeit zwischen den Nationen sichert, zustimmen. Diese ursprünglich auf die VN zugeschnittene Norm ist heute nach einhelliger Auffassung (auch) die Rechtsgrundlage der EU-Mitgliedschaft Italiens und der besonderen Rechtswirkungen des Unionsrechts, bezieht sich damit aber erst recht nicht auf die Stellung der gewöhnlichen völkerrechtlichen Verträge in der italienischen Rechtsordnung.¹⁰⁷⁴

Demgegenüber lässt die Verfassung bis heute die exakte Art und Weise der Aufnahme sowie die rangmäßige Einordnung des Völkervertragsrechts in die innerstaatliche Rechtsordnung offen. Art. 80 Verf. verlangt zwar u. a. für politische Verträge eine gesetzliche Ermächtigung des Parlaments vor der Ratifizierung durch den Präsidenten der Republik gem. Art. 87 Abs. 8 Verf., weitere Vorgaben fehlen aber. Nach (fast) einhelliger Auffassung in Lehre und Rsp. hat die Aufnahme jedenfalls zwingend durch eine Transformation zu erfolgen,¹⁰⁷⁵ wobei der VfGH völkerrechtlichen Verträgen vor 2001 in ständiger Rsp. den Rang des Umsetzungs- bzw. den Anwendungsbefehl enthaltenden Rechtsakts zuwies.¹⁰⁷⁶ Dies führte dazu, dass eine Verletzung von (nicht durch Art. 10 Abs. 1 oder Art. 11 Verf. gedecktem) Völkervertragsrecht durch einfachgesetzliche Normen nur bei direkter Verletzung eines verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstabs zur Verfassungswidrigkeit führen

¹⁰⁷³ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 323/1989, GA VfGH Nr. 24 vom 14.6.1989, RE Pkt. 4; Urteil Nr. 348/2007, GA VfGH Nr. 42 vom 31. 10. 2007, RE Pkt. 3.4; Urteil Nr. 349/2007, GA VfGH Nr. 42 vom 31. 10. 2007, RE Pkt. 6.1. f. (jeweils m.w.N.); Urteil Nr. 32/1960, GA VfGH Nr. 128 vom 21. 5. 1960, RE Pkt. 3 (Pariser Vertrag); *Garofalo*, *Obblighi internazionali e funzione legislativa* (2009) 33 (m.w.N. in Fn. 40 f.); ausführlich *Bonomi*, *Il ‚limite‘ degli obblighi internazionali nel sistema delle fonti* (2008) 19 ff.

¹⁰⁷⁴ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 348/2007, RE Pkt. 3.3.; Urteil Nr. 349/2007, RE Pkt. 6.1.; Urteil Nr. 146/1996, GA VfGH Nr. 20 vom 15. 5. 1996, RE Pkt. 2 (jeweils m.w.N.); *Cossiri*, Art. 11, in: Bartole/Bin (Hg.), *Commentario breve alla Costituzione*² (2008) 88 (91–93); *Mori*, *Il principio di apertura al diritto internazionale e al diritto europeo*, in: Ventura/Morelli (Hg.), *Principi costituzionali* (2015) 507 (509 f. und 535 ff.).

¹⁰⁷⁵ Vgl. nur die zahlreichen Nachweise bei *Bonomi*, *Limite* 80 f.

¹⁰⁷⁶ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 73/2001, GA VfGH Nr. 13 vom 28. 3. 2001, RE Pkt. 3.1., m.w.N.

konnte.¹⁰⁷⁷ Gerade aufgrund der klaren Öffnung der italienischen (Verfassungs-) Rechtsordnung gegenüber dem Völkerrecht war dies eindeutig eine Lücke,¹⁰⁷⁸ die erst mit der Verfassungsreform von 2001 geschlossen wurde.¹⁰⁷⁹

b) Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs zum Pariser Vertrag

Diese Lückenhaftigkeit zeigt sich auch mit Blick auf den Pariser Vertrag, wenngleich die dazu vor 2001 ergangene Rsp. des VfGH einige Besonderheiten aufweist.

Der VfGH befasste sich zunächst im Urteil Nr. 32/1960 mit dem Pariser Vertrag, den Italien indirekt – mit dem Friedensvertrag – mit einfachem Gesetz inkorporiert hat.¹⁰⁸⁰ Der VfGH weist daher auch dem Pariser Vertrag – bzw. den entsprechenden innerstaatlichen Normen¹⁰⁸¹ – Gesetzesrang zu und ergänzt, dass diese somit mit DFB oder einfachen Gesetzen geändert werden könnten, ohne dass sich die Region dagegen wehren könne.¹⁰⁸² Der Staat müsse zwar seine völkervertraglichen Verpflichtungen beachten, deren Einhaltung habe allerdings keine verfassungsrechtliche Relevanz zwischen Staat und Region (bzw. Provinz Bozen).¹⁰⁸³

Damit geht für den VfGH aber keine gänzliche Bedeutungslosigkeit des Pariser Vertrags im Verhältnis zu Region bzw. Provinz einher, vielmehr sei er eine Schranke ihrer Gesetzgebung (Art. 4 ASt. 1948).¹⁰⁸⁴ V. a. aber betont der VfGH, dass man ihm „einen erheblichen Einfluss auf die Auslegung einiger grundsätzlicher Bestimmungen des Statuts, die sicherlich auch zum Zweck der Umsetzung des Vertrags erlassen wurden“, nicht absprechen könne.¹⁰⁸⁵

¹⁰⁷⁷ Vgl. VfGH Urteil Nr. 349/2007, RE Pkt. 6.2., mit Verweis auf Urteil Nr. 223/1996, GA VfGH Nr. 27 vom 3. 7. 1996.

¹⁰⁷⁸ So explizit VfGH Urteil Nr. 349/2007, RE Pkt. 6.2.; Urteil Nr. 311/2009, GA VfGH Nr. 48 vom 2. 12. 2009, RE Pkt. 6; Urteil Nr. 236/2011, GA VfGH Nr. 32 vom 27. 7. 2011, RE Pkt. 9.

¹⁰⁷⁹ VerFG Nr. 3/2001. Siehe für diese – auch für Südtirol – bedeutende Änderung unten 3. Teil, A.I.1.

¹⁰⁸⁰ Siehe dazu oben 2. Teil, A.I.1.a)cc(1) und 2. Teil, A.I.1.b).

¹⁰⁸¹ VfGH Urteil Nr. 32/1960, RE Pkt. 3: „*le norme interne da esso derivanti*“.

¹⁰⁸² VfGH Urteil Nr. 32/1960, RE Pkt. 3.

¹⁰⁸³ VfGH Urteil Nr. 32/1960, RE Pkt. 3.

¹⁰⁸⁴ Für einen konkreten Anwendungsfall siehe VfGH Urteil Nr. 68/1961, GA VfGH Nr. 323 vom 30. 12. 1961, RE Pkt. 3: „*l'art. 4 [...] impone alla Regione l'obbligo di non compiere atti dai quali possa, comunque, derivare una violazione degli obblighi internazionali dello Stato e tale è l'accordo De Gasperi-Gruber reso esecutivo in Italia. Occorre, quindi, esaminare se la legge impugnata abbia determinato una violazione dell'accordo*“.

¹⁰⁸⁵ VfGH Urteil Nr. 32/1960, RE Pkt. 3: „*[A]ll'accordo non può negarsi una influenza notevole sulla interpretazione di alcune fondamentali disposizioni dello Statuto, che certamente furono dettate anche ai fini dell'attuazione dell'accordo stesso*“.

Folgerichtig gelangt der VfGH zum (Zwischen-)Ergebnis, dass der Pariser Vertrag zwar nicht direkt Streitgegenstand zwischen Staat und Region (bzw. Provinz Bozen) sein könne, die Prüfung aber in Bezug auf jene Normen des Statuts erfolgen müsse, die mit dem Vertrag übereinstimmen.¹⁰⁸⁶ Gleich danach prüft er die angefochtene staatliche Norm dann aber doch *direkt* auf ihre Übereinstimmung mit Pkt. 1 Abs. 2 PV.¹⁰⁸⁷ Eine solche direkte Überprüfung am Maßstab des Pariser Vertrags lässt sich zudem in weiteren Urteilen feststellen.¹⁰⁸⁸

Im Urteil Nr. 242/1989¹⁰⁸⁹ hob der VfGH den schon fast dreißig Jahre zuvor festgestellten „erheblichen Einfluss“ des Pariser Vertrags bei der Auslegung des Autonomiestatuts noch deutlicher hervor.¹⁰⁹⁰ Im Urteil wird u. a. die Vereinbarkeit der staatlichen AKB gegenüber der Verwaltungstätigkeit der Regionen und Länder (Art. 2 Abs. 3 lit. d G Nr. 400/1988) mit der Sonderrechtsordnung geprüft.¹⁰⁹¹ Dabei argumentiert Südtirol, die Nichtanwendbarkeit der AKB folge auch aus der besonderen Grundlage der Autonomie in völkerrechtlichen Verträgen und aus ihrer besonderen *ratio* als Rechtsform zum Minderheitenschutz.¹⁰⁹²

Der VfGH erkennt zwar an, dass die Autonomie der Region – und insb. jene der Provinz Bozen – historisch mit den internationalen Ereignissen infolge der zwei Weltkriege (d. h. mit der völkerrechtlichen Verpflichtung zur Zuerkennung einer autonomen Gesetzgebung und Vollziehung, die Italien im Pariser Vertrag gegenüber Österreich eingegangen ist) verknüpft sei. Und zweifellos habe auch die VerfVers. dem Vertrag bei der Gestaltung des besonderen Charakters der Region gebührend Rechnung getragen. Trotzdem sei es aus innerstaatlicher Sicht klar, dass die Landesautonomie im Statut rechtlich grundgelegt sei. Aus rechtlicher Sicht besitze sie daher weder eine andersartige verfassungsrechtliche Basis noch unterliege sie konzeptuell und qualitativ anderen Schranken als die anderen Sonderautonomien.¹⁰⁹³

Dessen ungeachtet besitze die Autonomie der Region – und insb. jene der Provinz Bozen – ganz besondere Eigenschaften („*caratteri del tutto peculiari*“) in Bezug auf

¹⁰⁸⁶ VfGH Urteil Nr. 32/1960, RE Pkt. 3.

¹⁰⁸⁷ VfGH Urteil Nr. 32/1960, RE Pkt. 4 (gemeinsam mit Art. 2, 84 und 85 ASt. 1948). So auch *de Pretis*, Accordo.

¹⁰⁸⁸ VfGH Urteil Nr. 15/1960, GA VfGH Nr. 88 vom 9. 4. 1960, RE Pkt. 3 („*È manifesto che il sistema adottato con la norma denunziata è il più consono allo spirito degli accordi ai quali quella difesa si riferisce*“); Urteil Nr. 182/1976, GA VfGH Nr. 198 vom 28. 7. 1976, RE Pkt. 7 („*Non sussiste [...] la pretesa violazione dell'accordo De Gasperi-Gruber, perché le disposizioni con cui il legislatore nazionale ha provveduto a garantire l'attuazione delle direttive della C.E.E. nell'intero territorio dello Stato non recano alcuna lesione alla speciale autonomia della Provincia di Bolzano*“). So auch *de Pretis*, Accordo.

¹⁰⁸⁹ Vgl. dazu bereits kurz oben 2. Teil, A.VI.1.b)ff(4) (bei Fn. 873).

¹⁰⁹⁰ So auch *de Pretis*, Accordo; *D'Atena*, Minderheitenschutz 167 („deutlichere Öffnung“).

¹⁰⁹¹ Siehe dazu ausführlich *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 109 ff. (insb. 141–153).

¹⁰⁹² VfGH Urteil Nr. 242/1989, RE Pkt. 8.1.

¹⁰⁹³ VfGH Urteil Nr. 242/1989, RE Pkt. 8.1.

Kompetenznatur und -umfang, Organisationsstruktur und – v. a. – auf den Wert, der dem Minderheitenschutz und der Gewährleistung der Gleichheit der Bürger und der Sprachgruppen zukommt. Dieser Wert sei der primäre Bezugspunkt des gesamten Statuts.¹⁰⁹⁴

Es besteht für den VfGH aber kein Zweifel, dass der Pariser Vertrag in Bezug auf diese ganz besonderen Eigenschaften der Südtirol-Autonomie einen erheblichen Einfluss ausübt („*esercita una notevole influenza*“), da er der beste Auslegungsschlüssel für das Verständnis der in der Region Trentino-Südtirol verwirklichten autonomen Rechtsordnung sei.¹⁰⁹⁵

Die Besonderheit dieser Rechtsordnung – und v. a. der grundlegende Wert, der in dieser dem Minderheitenschutz und dem friedlichen Zusammenleben zukomme – führe zwar nicht zu einer Unterscheidung hinsichtlich der Schranken, denen alle Sonderautonomien unterliegen, aber doch hinsichtlich ihres *Ausmaßes und Inhalts*.¹⁰⁹⁶ Dies ergebe sich aus Art. 4, 8 und 16 ASt., die zwar nationale Interessen als Schranke der Kompetenzen der Region und der Länder nennen, aber klarstellen, dass zu diesen auch der Minderheitenschutz gehört. Dabei handle es sich um ein Prinzip, das allgemein in Art. 6 Verf. verankert sei,¹⁰⁹⁷ hier aber eine besondere Bedeutung habe, da es zur Herausbildung des nationalen Interesses in all seinen Formen – einschließlich der AKB – beitrage. Daraus folge nun, dass die AKB für Trentino-Südtirol zwingend abgeschwächt werden und ein Ausmaß annehmen muss, das es erlaubt, das Prinzip des Statuts zu erfüllen, nach dem der Minderheitenschutz zugleich ein grundlegender Aspekt des nationalen Interesses und der primäre Bezugspunkt der Sonderautonomie sei.¹⁰⁹⁸

Insg. wies der VfGH dem Vertrag in der diesbezüglich lückenhaften Verfassungsordnung vor 2001 nur Gesetzesrang zu, maß ihm aber doch einen erheblichen inhaltlichen Einfluss auf die Auslegung der Sonderautonomie zu. Zudem prüfte er Normen vereinzelt – und ohne verfassungsrechtliche Grundlage – sogar direkt anhand des Vertrags. 1989 erkannte er eine teilweise Besonderheit der Südtirol-Autonomie im Vergleich zu anderen Sonderautonomien an, wobei diese „[b]esondere ‚Besonderheit‘“¹⁰⁹⁹ u. a. auf der völkerrechtlichen Verankerung beruht (was er aber

¹⁰⁹⁴ VfGH Urteil Nr. 242/1989, RE Pkt. 8.2.

¹⁰⁹⁵ VfGH Urteil Nr. 242/1989, RE Pkt. 8.2. („*costituisce la migliore chiave interpretativa per comprendere la specialità dell'ordinamento autonomistico realizzato nel Trentino-Alto Adige*“).

¹⁰⁹⁶ VfGH Urteil Nr. 242/1989, RE Pkt. 8.2.

¹⁰⁹⁷ Zum Verfassungsprinzip des Minderheitenschutzes siehe auch unten 2. Teil, B.I.2.a).

¹⁰⁹⁸ VfGH Urteil Nr. 242/1989, RE Pkt. 8.2. („*non possono non subire attenuazioni*“). Vgl. auch *Happacher*, Il fattore „minoranza linguistica“ nella revisione statutaria dell'Alto Adige/Südtirol, in: Toniatti (Hg.), Il fattore „minoranza linguistica“ nella revisione statutaria delle autonomie speciali alpine (2017) 19 (v. a. 19 f. und 33 f.).

¹⁰⁹⁹ *D'Atena*, Minderheitenschutz 157. Italienisch: *ders.*, L'accordo De Gasperi-Gruber e la garanzia di una „speciale“ specialità, Giur. cost. 2016, 1879. Ähnlich bereits *Toniatti*, Un nuovo intervento della Corte in tema di rappresentanza politica preferenziale delle minoranze lin-

nicht explizit anerkennt).¹¹⁰⁰ Auch scheint er die Autonomie Südtirols nunmehr „auch als Instrument des Minderheitenschutzes zu begreifen“.¹¹⁰¹

2. Relevante Verfassungsprinzipien

Neben der auf der völkerrechtlichen Verankerung beruhenden Anerkennung der besonderen Rechtsstellung des Minderheitenschutzsystems Südtirols durch den VfGH dienen auch die Verfassungsgrundsätze des Minderheitenschutzes, der Autonomie und der Sonderautonomie als allgemein-verfassungsrechtliche Grundlagen des Schutzsystems.

Zuvor sei aus aktuellem Anlass¹¹⁰² noch angemerkt, dass diese Grundsätze – und insb. jener des Minderheitenschutzes, da das Unionsrecht in diesem Bereich keine relevanten (Schutz-)Standards setzt¹¹⁰³ – als grundlegende Prinzipien der Verfassungsordnung theoretisch dazu geeignet sind, sich im Verhältnis zum Unionsrecht als Integrierungsschranken („*controlimiti*“, „Schranken-Schranken“)¹¹⁰⁴ zu äußern. Der

guistiche: il consolidamento della democrazia consociativa etnica nel Trentino-Alto Adige, Nota a sentenza n. 356/1998, Le Regioni 1999, 291 (291: „*specialità nella specialità*“); später dann u. a. auch *Anzon*, I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto (2002) 120; *Palermo*, Südtirol und die italienische Föderalismusreform, in: Marko et al. (Hg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol (2005) 415 (421); *Happacher*, Autonomie 130.

¹¹⁰⁰ Ähnlich *Anzon*, Poteri 120f.

¹¹⁰¹ *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 152.

¹¹⁰² Damit wird auf die „*Taricco*-Saga“ angespielt (vgl. für diesen Begriff z. B. *Staffler L.*, Towards a New Chapter of the Taricco Saga, *European Criminal Law Review* 2019, 59; *Piccirilli*, The ‚*Taricco* Saga‘: the Italian Constitutional Court continues its European Journey, *Italian Constitutional Court*, Order of 23 November 2016 no. 24/2017; Judgment of 10 April 2018 no. 115/2018 ECJ 8 September 2015, Case C-105/14, Ivo Taricco and Others; 5 December 2017, Case C-42/17, M.A.S. and M.B. Case Note, *EuConst* 2018, 814; *Bonelli*, The Taricco saga and the consolidation of judicial dialogue in the European Union: CJEU, C-105/14 Ivo Taricco and others, *ECLI:EU:C:2015:555*; and C-42/17 M.A.S., M.B., *ECLI:EU:C:2017:936* Italian Constitutional Court, Order no. 24/2017, *MJECL* 2018, 357) – eine Rechtssache, in der der VfGH die „*controlimiti*“ am Ende eines Dialogs mit dem EuGH zumindest implizit angewandt hat. Vgl. in chronologischer Reihenfolge EuGH 8.9.2015, Rs. C-105/14, *Taricco u.a.*, *EU:C:2015:555*; VfGH Beschluss Nr. 24/2017, GA VfGH Nr. 5 vom 1.2.2017; EuGH 5.12.2017, Rs. C-42/17, *M.A.S. und M.B.*, *EU:C:2017:936*; VfGH Urteil Nr. 115/2018, GA VfGH Nr. 23 vom 6.6.2018. Siehe zudem u. a. die Besprechungen in *Giur. cost.* 2018, 1311 ff., die Beiträge in *Amalfitano* (Hg.), *Primato del diritto dell'Unione europea e controlimiti alla prova della „Saga Taricco“* (2018), sowie die Literaturhinweise zu den EuGH-Urteilen (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ALL/?uri=CELEX%3A62017CJ0042#PPDoc_Contents) und VfGH-Entscheidungen (über <http://www.cortecostituzionale.it/actionNoteSentenza.do>, jeweils 30.9.2020).

¹¹⁰³ Siehe dazu unten 3. Teil, B.I.1.a)dd).

¹¹⁰⁴ Vgl. dazu z. B. *Bernardi* (Hg.), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali* (2017); *Polimeni*, *Controlimiti e identità nazionale. Contributo per una*

VfGH schließt den – grundsätzlich anerkannten – Vorrang des Unionsrechts nämlich (nur) dann aus, wenn dieser zu einer Verletzung von unverletzlichen Menschenrechten oder eben von Grundprinzipien der Verfassungsordnung führen würde.¹¹⁰⁵ Somit könnte gerade der Grundsatz des Minderheitenschutzes für Südtirol als Schutz vor (groben) Verletzungen des Schutzsystems durch das Unionsrecht dienen.¹¹⁰⁶

a) Minderheitenschutz

Art. 6 Verf. verpflichtet die Republik¹¹⁰⁷ zum Schutz der „sprachlichen Minderheiten durch besondere Bestimmungen“ – und erhebt damit den Minderheitenschutz zu einem (nur die *sprachlichen* Minderheiten umfassenden) Verfassungsprinzip.¹¹⁰⁸

ricostruzione del „dialogo“ tra le Corti (2018); *Happacher*, Autonomie 226–228 und 284–286; *dies.*, Einführung in das Italienische Verfassungsrecht (2019) 64.

¹¹⁰⁵ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 115/2018, RE Pkt. 8; Beschluss Nr. 24/2017, SE und RE Pkt. 2, 4 und 6 f. sowie die dritte Vorlagefrage an den EuGH; Urteil Nr. 102/2008, GA VfGH Nr. 17 vom 16. 4. 2008, RE Pkt. 8.2.8.1., m.w.N.; Urteil Nr. 348/2007, RE Pkt. 4.7., m.w.N.; Urteil Nr. 232/1989, GA VfGH Nr. 18 vom 3. 5. 1989, RE Pkt. 3.1.; Urteil Nr. 1146/1988, GA VfGH Nr. 2 vom 11. 1. 1989, RE Pkt. 2.1., m.w.N.; Urteil Nr. 170/1984, GA VfGH Nr. 169 vom 20. 6. 1984, RE Pkt. 7; Urteil Nr. 183/1973, GA VfGH Nr. 2 vom 2. 1. 1974, RE Pkt. 9; Urteil Nr. 98/1965, GA VfGH Nr. 326 vom 31. 12. 1965, RE Pkt. 4.

¹¹⁰⁶ Ähnlich auch *Palermo*, Änderungen des Autonomiestatuts und ihre Grenzen, in: Marko et al. (Hg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol (2005) 406 (410–413 und v. a. 412, bei Fn. 25). Vgl. für einen ähnlichen Ansatz in Bezug auf den Grundsatz der Autonomie *Happacher*, Autonomie 286–289, m.w.N. Die Frage, ob der Minderheitenschutz als Grundprinzip der italienischen Verfassungsordnung zur Nichtanwendung des Unionsrechts führen kann, wurde dem EuGH auch in einem Vorabentscheidungsersuchen des Landesgerichts Bozen vorgelegt. Der EuGH erklärte die Frage aber für unzulässig, da sie „darauf abzielt, den Gerichtshof zur Abgabe eines Gutachtens zu einer allgemeinen Frage zu veranlassen, die [...] in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht“. Vgl. EuGH 24. 4. 2012, Rs. C-571/10, *Kamberaj*, EU:C:2012:233, Rn. 44–46 (Zitat: Rn. 46). Bisher hat der EuGH die besondere Situation Südtirols aber stets berücksichtigt – und nur Anpassungen gefordert, die den Schutzcharakter der Regelungen nicht beeinträchtigen (dazu unten 3. Teil, A.IV., Fn. 642, m.w.N.).

¹¹⁰⁷ Die Verpflichtung betrifft damit alle Gebietskörperschaften (Art. 114 Verf. i.d.g.F.: Gemeinden, Provinzen, Stadtmetropolen, Regionen, Staat) – und nicht nur den Staat. So z. B. auch *Woelk*, Il rispetto della diversità: la tutela delle minoranze linguistiche, in: Casonato (Hg.), *Lezioni sui principi fondamentali della Costituzione* (2010) 177 (177); vgl. auch VfGH Urteil Nr. 170/2010, GA VfGH Nr. 20 vom 19. 5. 2010, RE Pkt. 4 f.

¹¹⁰⁸ Vgl. VfGH Urteil Nr. 170/2010, RE Pkt. 4; Urteil Nr. 15/1996, GA VfGH Nr. 6 vom 7. 2. 1996, RE Pkt. 2; Urteil Nr. 768/1988, GA VfGH Nr. 28 vom 13. 7. 1988, RE Pkt. 2.2.; *Guazzarotti*, Art. 6, in: Bartole/Bin (Hg.), *Commentario breve alla Costituzione*² (2008) 53 (53); zur Entwicklung des Schutzes der sprachlichen Minderheiten in Italien z. B. *Pizzorusso*, Sprachpolitik in Italien und der Provinz Bozen, in: Marko et al. (Hg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol (2005) 47; zur alleinigen Bezugnahme auf die Sprache (und nicht etwa auch auf Nationalität, Ethnie, Kultur oder gänzlich andere Unterscheidungsmerkmale wie Religionen) siehe z. B. *Palermo/Woelk*, *Diritto* 283 f.; VfGH Urteil Nr. 62/1992, GA VfGH Nr. 10 vom 4. 3. 1992, RE Pkt. 6 (u. a.: „*la lingua propria di ciascun gruppo etnico rappresenta un connotato essenziale*

Dabei steht der Grundsatz eng mit jenem des Pluralismus (Art. 2 Verf.) in Verbindung: Der VfGH sieht die Sprache nämlich als ein Element von grundlegender Bedeutung für die individuelle und kollektive Identität.¹¹⁰⁹ Ebenso hängt der Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Verf.) mit Art. 6 Verf. zusammen – und zwar nicht nur deshalb, weil er eine Diskriminierung aufgrund der Sprache verbietet (Abs. 1),¹¹¹⁰ sondern v. a. auch deshalb, weil er die Herstellung einer über die formelle Gleichheit hinausgehenden *materiellen* Gleichheit zur Aufgabe der Republik macht (Abs. 2). Und diese materielle Gleichheit kann nun eben durch die Erlassung jener „besonderen [Schutz-]Bestimmungen“ hergestellt werden, zu denen Art. 6 Verf. die Republik verpflichtet (*affirmative-action*-Maßnahmen).¹¹¹¹ Insg. sieht der VfGH im Schutz der sprachlichen Minderheiten jedenfalls auch wegen dieser Berührungspunkte zu Art. 2 und 3 Verf. ein „grundlegendes Prinzip der Verfassungsordnung“,¹¹¹² das änderungsfest ist.¹¹¹³

Art. 6 Verf. ist somit v. a. ein Leitprinzip, das die Erlassung von ausführenden Normen zum Schutz der sprachlichen Minderheiten und die Errichtung von Strukturen zur Sicherstellung der praktischen Wirksamkeit dieser Schutzbestimmungen verlangt.¹¹¹⁴ Sofern aber bereits – auch nur grundsätzliche – Bestimmungen bestehen, die echte verfassungsrechtliche (Schutz-)Rechte begründen (z. B. in Sonderstatuten),

della nozione costituzionale di minoranza etnica, al punto da indurre il Costituente a definire quest'ultima quale „minoranza linguistica“; m.w.N. Piergigli, Art. 6, in: Bifulco/Celotto/Olivetti (Hg.), Commentario alla Costituzione (2006) 155 (158).

¹¹⁰⁹ Z. B. VfGH Urteil Nr. 159/2009, GA VfGH Nr. 21 vom 27. 5. 2009, RE Pkt. 2.3.; Urteil Nr. 15/1996, RE Pkt. 2. Vgl. in der Lehre z. B. *Palici di Suni Prat*, La tutela giuridica delle minoranze tra Stato e Regioni in Italia, in: Bartole/Olivetti Rason/Pegoraro (Hg.), La tutela giuridica delle minoranze (1998) 149 (151, m.w.N. in Fn. 3); *dies.*, Intorno alle minoranze² (2000) 15–18.

¹¹¹⁰ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 15/1996, RE Pkt. 2; *Dolso*, Art. 3, in: Bartole/Bin (Hg.), Commentario breve alla Costituzione² (2008) 14 (20); *Celotto*, Art. 3, 1° co., in: Bifulco/Celotto/Olivetti (Hg.), Commentario alla Costituzione (2006) 65 (74f.).

¹¹¹¹ Vgl. z. B. *Woelk*, Diversità 179 ff.; *Guazzarotti*, Art. 6, 54 f.; VfGH Urteil Nr. 62/1992, RE Pkt. 6; Urteil Nr. 312/1983, RE Pkt. 5; *Piergigli*, Costituzione italiana: articolo 6 (2017) 12 f. und 36 f.; kurz oben 2. Teil, A.I.2.a)aa)(2).

¹¹¹² Vgl. VfGH Urteil Nr. 88/2011, GA VfGH Nr. 12 vom 16. 3. 2011, RE Pkt. 3; Urteil Nr. 159/2009, RE Pkt. 2.1. und 2.3., jeweils m.w.N. („*principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale*“).

¹¹¹³ So etwa *Piergigli*, Articolo 6, 41 f., mit Verweis auf *Pizzorusso*, Art. 6, in: Branca (Hg.), Commentario della Costituzione (1975) 296 (305); *Palermo*, Änderungen 411 f.; *Carli*, Statuti regionali speciali e tutela delle minoranze: idee e spunti de jure condendo, in: Toniatti (Hg.), Il fattore „minoranza linguistica“ nella revisione statutaria delle autonomie speciali alpine (2017) 99 (99); *Fontana G.*, Nuove specialità e tutela delle minoranze linguistiche. Il caso del Trentino Alto Adige, in: Ferrara/Salerno (Hg.), Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale (2003) 275 (275 f., m.w.N.); VfGH Urteil Nr. 213/1998, GA VfGH Nr. 26 vom 1. 7. 1998, RE Pkt. 4.2. („*La garanzia dei diritti linguistici delle minoranze, posta tra i principi costituzionali fondamentali [...] è certo inderogabile, conformemente al rango che il principio di tutela delle minoranze occupa*“). Vgl. auch oben 2. Teil bei Fn. 1108.

¹¹¹⁴ Vgl. VfGH Urteil Nr. 159/2009, RE Pkt. 2.3.; Urteil Nr. 15/1996, RE Pkt. 4 (jeweils m.w.N.).

beschränken sich diese (*verfassungsrechtlichen*) Bestimmungen nicht auf einen rein programmatischen Charakter, sondern muss jedenfalls versucht werden, einen unmittelbar anwendbaren – und nicht von politischen Entwicklungen abhängigen – Mindestschutz daraus abzuleiten.¹¹¹⁵ Ebenso muss überprüft werden, ob bereits bestehende *einfachgesetzliche* Normen ausreichen, um diesen verfassungsrechtlichen Normen (und v. a. auch Art. 6 Verf.) zu einer unmittelbaren Wirksamkeit zu verhelfen.¹¹¹⁶

Die Anwendbarkeit von Art. 6 Verf. auf eine sprachliche Minderheit erfordert also jedenfalls ihre Anerkennung mit einfachem Staatsgesetz oder VerfG.¹¹¹⁷ Während diese Anerkennung – und damit die Umsetzung von Art. 6 Verf. – für die meisten sprachlichen Minderheiten erst auf der Grundlage von Art. 2 und 3 G Nr. 482 vom 15. Dezember 1999¹¹¹⁸ erfolgte, wurden die Südtiroler Minderheiten schon mit dem Statut – in besonderer Weise – anerkannt.¹¹¹⁹

So verlangt etwa Art. 2 ASt., dass „den Bürgern jeder Sprachgruppe Gleichheit der Rechte zuerkannt“ und ihre „ethnische und kulturelle Eigenart“ geschützt wird. Art. 99 ASt. stellt die deutsche Sprache in der Region der italienischen Sprache gleich, während Art. 100 ASt. die unmittelbar anwendbare Grundlage des Rechts auf den Gebrauch der deutschen Sprache ist.¹¹²⁰ Art. 102 ASt. spricht u. a. den Ladinern kulturelle Schutzrechte zu. Staatsgesetze können u. a. auch aufgrund von Verletzungen „des Grundsatzes des Schutzes der deutschen und ladinischen sprachlichen Minderheiten“ vor dem VfGH angefochten werden (Art. 98 Abs. 1 ASt.). Die „Mehrheit der Abgeordneten einer Sprachgruppe“ kann zudem Regional- bzw. Landesgesetzentwürfe wegen Verletzung der Gleichheit der Rechte zwischen Bürgern jeder Sprachgruppe oder der volklichen und kulturellen Eigenart anfechten (Art. 56 ASt.).¹¹²¹

V. a. aber umfassen die gesamtstaatlichen Interessen, die die Gesetzgebungskompetenz der Region und des Landes beschränken, ausdrücklich auch „jenes des

¹¹¹⁵ VfGH Urteil Nr. 15/1996, RE Pkt. 4; Urteil Nr. 28/1982, GA VfGH Nr. 47 vom 17. 2. 1982, RE Pkt. 2; Urteil Nr. 62/1992, RE Pkt. 7 f.; *Guazzarotti*, Art. 6, 56.

¹¹¹⁶ VfGH Urteil Nr. 28/1982, GA VfGH Nr. 47 vom 17. 2. 1982, RE Pkt. 2; Urteil Nr. 62/1992, RE Pkt. 8; in der Lehre etwa *Palermo/Woelk*, *Diritto* 286–288.

¹¹¹⁷ Z. B. VfGH Urteil Nr. 170/2010, RE Pkt. 4 ff.; Urteil Nr. 159/2009, RE Pkt. 2.3.; Urteil Nr. 62/1992, RE Pkt. 6; *Woelk*, *Diversità* 186 f.; *Piergigli*, *Articolo* 6, 43–50; *dies.*, Art. 6, 159 f.; *Palici di Suni Prat*, *Intorno* 61 ff.

¹¹¹⁸ GA Nr. 297 vom 20. 12. 1999. Dazu z. B. *Palermo*, *Verso l'attuazione dell'articolo 6 della Costituzione. La legge quadro sulle minoranze linguistiche storiche*, *Informator* Nr. 3/1998, 18; *Woelk*, *Diversità* 195–198.

¹¹¹⁹ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 159/2009, RE Pkt. 2.1. Diese Anerkennung erfolgte bereits 1948 mit dem Ersten Autonomiestatut: vgl. oben 2. Teil, A.II.2.b). Eine Anerkennung der deutschsprachigen Minderheit lässt sich zudem auch direkt aus dem Pariser Vertrag ableiten. Vgl. VfGH Urteil Nr. 62/1992, RE Pkt. 6 (Anerkennung der slowenischen Minderheit in der Region Friaul Julisch Venetien auch infolge des Vertrags von Osimo).

¹¹²⁰ Siehe zu Art. 2, 99 und 100 ASt. ausführlicher unten 2. Teil, B.II.1.b)bb).

¹¹²¹ Sog. Popularklage. Siehe dazu unten 2. Teil, B.II.1.b)dd).

Schutzes der örtlichen sprachlichen Minderheiten“ (Art. 4 ASt.).¹¹²² Der Grundsatz des Minderheitenschutzes erhält dadurch im Statut eine ganz besondere Bedeutung, da er das gesamtstaatliche Interesse in allen Fällen, in denen es sich im Verhältnis zum Land äußert, mitbestimmt.¹¹²³ Mehr noch: Der VfGH erblickt sogar ein statutarisches Prinzip, nach dem der Minderheitenschutz zugleich ein Grundaspekt des gesamtstaatlichen Interesses und der primäre Bezugspunkt der Sonderautonomie sei.¹¹²⁴ Aus Art. 4 ASt. leitet er auch ab, dass das gesamtstaatliche Interesse des Minderheitenschutzes ein Grundprinzip der Verfassungsordnung sei.¹¹²⁵

Der Schutz der anerkannten sprachlichen Minderheiten erfolgt in Italien derzeit jedenfalls nach dem Territorialitäts-, und nicht nach dem Personalitätsprinzip. Die Sprachenrechte der Angehörigen von Minderheiten sind also i. d. R. auf deren Siedlungsgebiet beschränkt.¹¹²⁶

b) Einheit und Autonomie. Loyale Zusammenarbeit

Gem. Art. 5 Verf. anerkennt „die eine, unteilbare Republik“ die „lokalen Autonomien“, verwirklicht in den Dienstbereichen im Einflussbereich des Staates die größtmögliche Dezentralisierung der Verwaltung und passt Grundsätze und Methoden ihrer Gesetzgebung den Erfordernissen der Selbstverwaltung und Dezentralisierung an. Als territorialer Aspekt folgt daraus das Prinzip der Unteilbarkeit der Republik,¹¹²⁷ die nach Art. 114 Abs. 1 Verf. i. d. F. Art. 1 VerfG Nr. 3/2001 aus Gemeinden, Provinzen, Stadtmetropolen, Regionen und dem Staat besteht.¹¹²⁸ Ebenso folgen daraus die Grundsätze der Einheit und der Autonomie.

¹¹²² Wortgleiche Umsetzung der Paketmaßnahme Nr. 1. Vgl. auch Art. 1 Abs. 1 GvD Nr. 266/1992. Siehe zu den Schranken der Gesetzgebungskompetenzen des Landes Südtirol auch unten 2. Teil, B.II.1.c)aa).

¹¹²³ Z. B. VfGH Urteil Nr. 242/1989, RE Pkt. 8.2. (dazu bereits oben 2. Teil, B.I.1.b)); Urteil Nr. 356/1998, GA VfGH Nr. 43 vom 28. 10. 1998, RE Pkt. 3.

¹¹²⁴ Siehe dazu oben 2. Teil, B.I.1.b) (bei Fn. 1098).

¹¹²⁵ VfGH Urteil Nr. 312/1983, RE Pkt. 3; Urteil Nr. 289/1987, RE Pkt. 3.1.; dazu auch schon oben 2. Teil, A.VI.1.b)ff(4); vgl. z. B. auch *Piergigli*, Articolo 6, 79 f.

¹¹²⁶ Vgl. etwa VfGH Urteil Nr. 159/2009, RE Pkt. 3.1.1., m.w.N.; Urteil Nr. 213/1998, RE Pkt. 4.1.; *Woelk*, *Diversità* 185; *Guazzarotti*, Art. 6, 56; allgemein zu dieser Unterscheidung z. B. *Palermo/Woelk*, *Diritto* 201 und 285.

¹¹²⁷ Siehe dazu z. B. *Benelli*, Art. 5, in: Bartole/Bin (Hg.), *Commentario breve alla Costituzione*² (2008) 50 (50); *Bifulco*, Art. 5, in: ders./Celotto/Olivetti (Hg.), *Commentario alla Costituzione* (2006) 132 (140), jeweils m.w.N.; *Anzon Demmig*, *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo* (2008) 38.

¹¹²⁸ Nach Art. 114 Verf. a.F. gliederte sich die Republik in Regionen, Provinzen und Gemeinden. Somit befinden sich der Staat und die Gebietskörperschaften nunmehr in einer Position tendenzieller (aber nicht vollständiger: vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 274/2003, GA VfGH Nr. 30 vom 30. 7. 2003, RE Pkt. 2.1.) Gleichordnung. Siehe dazu z. B. *Caretti/Tarli Barbieri*, *Diritto regionale*⁴ (2016) 33; m.w.N. *Mainardis*, Art. 114, in: Bartole/Bin (Hg.), *Commentario breve alla Costituzione*² (2008) 1037 (1037 f.); *Torchia*, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, *Le Regioni* 2002, 343 (346 f.); VfGH Urteil Nr. 31/2006, GA VfGH Nr. 6 vom 8. 2.

Der Grundsatz der Einheit soll eine harmonische und integrierte Entwicklung zwischen den diversen Regierungsebenen in politischer und rechtlicher Hinsicht sicherstellen (politische und rechtliche Einheit der Republik).¹¹²⁹ Italien bildet also ein einheitliches System, in dem auch Koordinierungs- und Vereinheitlichungsanforderungen bestehen.¹¹³⁰ So war auch die AKB des Staates¹¹³¹ ein Ausdruck des Prinzips der Einheit.¹¹³² Seit der Verfassungsreform von 2001 ist die Verwirklichung dieses Prinzips aber nicht mehr (nur) der Gesetzgebung und Verwaltung des Staates vorbehalten, sondern die Folge der nötigen Interaktionen zwischen den Regierungsebenen unter Beachtung der Verfassung, die Schranken und Instrumente zur Sicherstellung der Einheit vorgibt.¹¹³³ Zur Wahrung der rechtlichen und wirtschaftlichen Einheit hat der Staat aber nach wie vor eine besondere Position inne.¹¹³⁴ Der Grundsatz der Einheit ist nach ständiger Rsp. des VfGH änderungsfest.¹¹³⁵

2006, RE Pkt. 4.2. („la sistematica delle autonomie costituzionali [...] obbedisce ad una concezione orizzontale-collegiale dei reciproci rapporti più che ad una visione verticale-gerarchica degli stessi“).

¹¹²⁹ Allgemein etwa *Benelli*, Art. 5, 50; zur politischen Einheit siehe z.B. VfGH Urteil Nr. 182/1976, GA VfGH Nr. 198 vom 28. 7. 1976, RE Pkt. 2, m.w.N.; Urteil Nr. 496/2000, GA VfGH Nr. 48 vom 22. 11. 2000, RE Pkt. 5; zur rechtlichen Einheit siehe z. B. VfGH Urteil Nr. 545/1989, GA VfGH Nr. 51 vom 20. 12. 1989, RE Pkt. 2; Urteil Nr. 198/2004, GA VfGH Nr. 26 vom 7. 7. 2004, RE Pkt. 4.2.

¹¹³⁰ Vgl. z. B. *Pizzetti*, I nuovi elementi „unificanti“ del sistema costituzionale italiano, Trent'anni di „IdF“. Antologia di una rivista, IdF Quaderni Nr. 2/2010, 333 (343); *Benelli*, Art. 5, 50f.

¹¹³¹ Siehe dazu z. B. oben 2. Teil, A.V.2.d) und 2. Teil, A.VI.1.b)hh(3); ausführlich *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten.

¹¹³² Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 177/1988, GA VfGH Nr. 8 vom 24. 2. 1988, RE Pkt. 2.3.; Urteil Nr. 242/1989, RE Pkt. 8, m.w.N.; ferner etwa *Caretti/Tarli Barbieri*, Diritto 26; *Bin*, La speciale autonomia del Trentino e dell'Alto Adige/Südtirol tra statuto, norme di attuazione e riforma costituzionale, in: Falcon (Hg.), Sviluppo e mutamento della Costituzione. Il regionalismo italiano e la speciale autonomia del Trentino e dell'Alto Adige/Südtirol (2003) 131 (145). Für die Entwicklungen nach 1992 siehe unten 3. Teil, A.II.3.d).

¹¹³³ Vgl. z. B. *Bifulco*, Art. 5, 143 f.; umfassend *Pizzetti*, IdF Quaderni Nr. 2/2010, 335 ff.; *Benelli*, Art. 5, 51, m.w.N. Für die Änderungen des Verhältnisses zwischen Staat und Regionen (sowie Autonomen Provinzen) infolge der Verfassungsreform durch VerfG Nr. 3/2001 siehe v. a. unten 3. Teil, A.I.2., 3. Teil, A.II.3.d) sowie 3. Teil, A.II.3.a)aa) f.

¹¹³⁴ Vgl. Art. 120 Abs. 2 Verf. i. d. F. Art. 6 VerfG Nr. 3/2001 (Ersatzgewalt); VfGH Urteil Nr. 274/2003, RE Pkt. 2.1. („nel nuovo assetto costituzionale [...] allo Stato sia pur sempre riservata [...] una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali [...] e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica [...]. E tale istanza postula necessariamente che [...] esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento“; dazu *Benelli*, Art. 5, 51 f. Vgl. auch VfGH Urteil Nr. 303/2003, GA VfGH Nr. 40 vom 8. 10. 2003, RE Pkt. 2.1.; VfGH Urteil Nr. 365/2007, GA VfGH Nr. 44 vom 14. 11. 2007, RE Pkt. 7; *Pizzetti*, IdF Quaderni Nr. 2/2010, 343 f.

¹¹³⁵ VfGH Urteil Nr. 118/2015, GA VfGH Nr. 26 vom 1. 7. 2015, RE Pkt. 7.2., mit Verweis auf VfGH Urteil Nr. 1146/1988 (vgl. RE Pkt. 2.1.).

Einen Gegenpol zu den (zentralistischen) Grundsätzen der Unteilbarkeit und der Einheit der Republik bildet der Grundsatz der Autonomie (und des institutionellen Pluralismus), der die Anerkennung und Förderung eines Systems von autonomen Gebietskörperschaften vorsieht. Autonomie bedeutet dabei, dass diese Gebietskörperschaften eine eigene Ausrichtung in Politik und Verwaltung verfolgen können, um die Interessen der jeweiligen Gemeinschaft zu befriedigen.¹¹³⁶ So steht etwa den Regionen die Rolle einer allgemeinen Vertretung der Interessen sowie des Vorbringens der Bedürfnisse und Erwartungen dieser Gemeinschaft zu.¹¹³⁷ Wenngleich die Republik also eine politische und rechtliche Einheit bildet, setzt sie sich doch aus mehreren autonomen territorialen Ebenen zusammen, wobei dieser territoriale Pluralismus eine Differenzierung ermöglicht.¹¹³⁸ Die Grundsätze der Autonomie und des institutionellen Pluralismus führen aber weder zu einer regionalen Souveränität noch zur Angleichung ihrer Organe mit denen des Staates; vielmehr müssen sich diese Grundsätze „innerhalb des Rahmens der einzigen Republik entfalten“.¹¹³⁹ Italien ist also auch nach 2001 ein (dezentralisierter) Einheitsstaat,¹¹⁴⁰ kein föderaler Staat.¹¹⁴¹ Neben dem Grundsatz der Einheit ist aber auch jener der Autonomie änderungsfest.¹¹⁴²

Die italienische Verfassung weist in Bezug auf die Beziehungen zwischen dem Staat und den Gebietskörperschaften einen grundlegenden Mangel auf: das Fehlen von *allgemeinen* Kooperations- und Koordinierungsinstrumenten.¹¹⁴³ Um diese Lücke zu schließen und einen Ausgleich zwischen den Grundsätzen der Einheit und

¹¹³⁶ Vgl. z. B. *Benelli*, Art. 5, 53; m.w.N. *Bifulco*, Art. 5, 144 f., sowie *Ronchetti*, *L'autonomia e le sue esigenze* (2018) 240–245, 278–293 und 298 ff.; *Santinello*, *La cooperazione nei rapporti tra Stato e Regioni. La difficile ricerca di un modello*, *Le Regioni* 2016, 873 (873 ff.); VfGH Urteil Nr. 829/1988, GA VfGH Nr. 30 vom 27. 7. 1988, RE Pkt. 2.2.; Urteil Nr. 229/1989, GAVfGH Nr. 17 vom 26. 4. 1989, RE Pkt. 4–7; Urteil Nr. 365/1990, GAVfGH Nr. 31 vom 1. 8. 1990, RE Pkt. 3.

¹¹³⁷ VfGH Urteil Nr. 829/1988, RE Pkt. 2.2. Vgl. zur Autonomie der Regionen und Autonomen Provinzen sowie für die Bezeichnung Italiens als Regionalstaat auch VfGH Urteil Nr. 229/1989, RE Pkt. 4–7; Urteil Nr. 87/1996, GA VfGH Nr. 14 vom 3. 4. 1996, RE Pkt. 3.

¹¹³⁸ M.w.N. *Happacher*, *Autonomie* 16; VfGH Urteil Nr. 106/2002, GA VfGH Nr. 16 vom 17. 4. 2002, RE Pkt. 3.

¹¹³⁹ VfGH Urteil Nr. 118/2015, RE Pkt. 7.2. („*debbono svilupparsi nella cornice dell'unica Repubblica*“); zur (fehlenden) Souveränität der Regionen siehe auch VfGH Urteil Nr. 365/2007, RE Pkt. 6–8; zur Unzulässigkeit der Benennung von Regionalräten als Parlament VfGH Urteil Nr. 306/2002, GA VfGH Nr. 27 vom 10. 7. 2002, RE Pkt. 4 f.; Urteil Nr. 106/2002, RE Pkt. 4 f.

¹¹⁴⁰ So z. B. auch *Happacher*, *Autonomie* 16. Vgl. VfGH Urteil Nr. 365/2007, RE Pkt. 6.

¹¹⁴¹ VfGH Urteil Nr. 365/2007, RE Pkt. 6–8.

¹¹⁴² Vgl. VfGH Urteil Nr. 118/2015, RE Pkt. 7.2. In diesem Sinne auch *Happacher*, *Autonomie* 17 (m.w.N. in Fn. 57 f.); *Ronchetti*, *Autonomia* 251 ff.; *Granara*, *Il principio autonomistico nella Costituzione*² (2019) 41 ff.

¹¹⁴³ Vgl. z. B. *Caretti/Tarli Barbieri*, *Diritto* 415 ff.; *Mancini*, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, *Le Regioni* 2013, 947 (976 ff.).

der Autonomie zu finden, hat der VfGH den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit entwickelt.¹¹⁴⁴ Dieser sieht vor, dass die Beziehungen zwischen Staat und Regionen in jenen Materien und für jene Tätigkeiten, in denen sich ihre Kompetenzen überschneiden, von loyaler Zusammenarbeit geleitet sein müssen, was sie zu einem Interessenausgleich verpflichtet.¹¹⁴⁵ Dies gilt umso mehr, als die auch nach der Verfassungsreform von 2001 bestehende strikte Trennung von staatlichen und regionalen Kompetenzen nicht immer praktikabel ist.¹¹⁴⁶

Der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit ergibt sich aus der Dichotomie zwischen Einheit und Autonomie, wobei er sich nicht nur auf die Kompetenzverteilung, sondern auf alle institutionellen Beziehungen zwischen Staat und Regionen bezieht.¹¹⁴⁷ Umso mehr gilt dies nach dem Wegfall der Achtung des nationalen Interesses als Schranke der Kompetenz der Regionen mit der Verfassungsreform von 2001 (Art. 117 Abs. 1 und Art. 127 Abs. 3 Verf. a.F.), der dem Grundsatz ein neues Gesicht verleiht – weg von einer gelinderen Alternative zur Konfliktlösung über das nationale Interesse (Vormachtstellung des Staates), hin zu einem allgemeinen Prinzip, das die Gebietskörperschaften in Ausübung ihrer Kompetenzen zur Berücksichtigung der Interessen der anderen Gebietskörperschaften verpflichtet.¹¹⁴⁸

Dabei ist der Grundsatz dank seiner Elastizität und Anpassungsfähigkeit zwar besonders gut geeignet, die Beziehungen zwischen Staat und Regionen dynamisch zu regeln, Dualismen abzumildern und übermäßige (Konflikt-)Verschärfungen zu vermeiden. Zugleich erfordert er wegen seiner Unbestimmtheit aber auch ständige Präzisierungen und Konkretisierungen durch Gesetzgebung, Verwaltung und (verfassungsgerichtliche) Rsp.¹¹⁴⁹

In Ermangelung einer Vertretung regionaler Interessen im Parlament muss der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit, der einen Interessenausgleich zwischen Staat und Regionen verlangt, heute im Rahmen von anderen partizipativen Verfahren verwirklicht werden.¹¹⁵⁰ Konkret erfolgt dies v. a. über das sog. „System der Kon-

¹¹⁴⁴ Vgl. z. B. *Caretti/Tarli Barbieri*, Diritto 419 f.; *Benelli*, Art. 5, 51 f.; *Bifulco*, Art. 5, 139 und 142; umfassend *Mancini*, *Le Regioni* 2013, 947 (m.w.N. in 948, Fn. 3).

¹¹⁴⁵ Vgl. nur VfGH Urteil Nr. 242/1997, GA VfGH Nr. 30 vom 23. 7. 1997, RE Pkt. 4.

¹¹⁴⁶ *Bilancia*, *La riforma del titolo V della Costituzione e la „perdurante assenza di trasformazione delle istituzioni parlamentari“*, Nota a sentenza n. 6/2004, *Giur. cost.* 2004, 137 (139 f. und 143 f.); *Benelli*, Art. 5, 52; *Manganiello*, *L'interesse nazionale scompare nel testo ... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, *Le Regioni* 2012, 57 (75 f., m.w.N. in Fn. 54 f.).

¹¹⁴⁷ Vgl. VfGH Urteil Nr. 242/1997, RE Pkt. 4; Urteil Nr. 31/2006, RE Pkt. 4.2.: „*il principio di leale collaborazione deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni*“; *Bifulco*, Art. 5, 139 (m.w.N. in Fn. 47) und 142 (m.w.N. in Fn. 72 f.); *Mancini*, *Le Regioni* 2013, 951 f. und 955 f.

¹¹⁴⁸ So *Bifulco*, Art. 5, 139. Vgl. auch *Manganiello*, *Le Regioni* 2012, 74 f.

¹¹⁴⁹ VfGH Urteil Nr. 31/2006, RE Pkt. 4.2. Vgl. auch *Bilancia*, *Giur. cost.* 2004, 143 f.

¹¹⁵⁰ Vgl. *Bilancia*, *Giur. cost.* 2004, 140 f.; *Benelli*, Art. 5, 52; VfGH Urteil Nr. 6/2004, GA VfGH Nr. 3 vom 21. 1. 2004, RE Pkt. 7; Urteil Nr. 303/2003, RE Pkt. 2.2.

ferenzen“,¹¹⁵¹ das im GvD Nr. 281 vom 28. August 1997¹¹⁵² geregelt ist. Dieses System besteht gem. Art. 1 GvD Nr. 281/1997 aus der Ständigen Konferenz für die Beziehungen zwischen dem Staat, den Regionen und den Autonomen Provinzen Trient und Bozen (im Folgenden: Konferenz Staat-Regionen), aus der Konferenz Staat, Städte und Lokalautonomien und – für Bereiche und Aufgaben von gemeinsamem Interesse – aus der Vereinigten Konferenz.

Die Konferenz ist für den VfGH eines der am besten geeigneten Foren zur Erarbeitung von Regeln unter Berücksichtigung des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit, da sie einen Diskurs zwischen den zwei Ordnungssystemen und die Ausarbeitung von einvernehmlichen Lösungen zu kontroversen Fragen ermöglichte.¹¹⁵³ So ermöglicht Art. 4 GvD Nr. 281/1997 im Rahmen der Konferenz den Abschluss von Abkommen (*accordi*) zur Koordinierung der Ausübung der jeweiligen Kompetenzen und zur Ausübung von Tätigkeiten im gemeinsamen Interesse. Der VfGH sieht darin auch den Königsweg („*la via maestra*“), um die regionale Autonomie und Einheitlichkeitserfordernisse miteinander in Einklang zu bringen.¹¹⁵⁴

Ebenso können Einvernehmen (*intese*) hergestellt werden, wenn (Staats-)Gesetze dies – z. B. vor Erlassung einer Verordnung – vorsehen (vgl. Art. 3 GvD Nr. 281/1997). Dieses Vorgehen erfüllt für den VfGH am besten die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit, die dann greift, wenn Kompetenzen des Staates und der Regionen eng verflochten sind, aber keine klare Prävalenz (siehe dazu sogleich) zugunsten einer dieser Kompetenzen ersichtlich ist.¹¹⁵⁵

Zudem hat die Konferenz ein Anhörungs- und Stellungnahmerecht in Bezug auf Entwürfe von Gesetzen, GvD und Verordnungen im (wohl v. a.: geteilten) Kompetenzbereich der Regionen (Art. 2 Abs. 3 GvD Nr. 281/1997).

¹¹⁵¹ Vgl. zu diesem Begriff z. B. *Pizzetti*, Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana, *Le Regioni* 2000, 473; *Caretti*, Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale, *Le Regioni* 2000, 547; *Cortese*, Spigolatura sul sistema delle Conferenze e sulle sue „magnifiche sorti e progressive“: una retrospettiva, un punto di vista e un auspicio, *Le Regioni* 2017, 119 (119, m.w.N. in Fn. 2); allgemein zum System der Konferenzen z. B. *Carpani*, La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall’istituzione ad oggi (2006); *Ruggiu*, Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali, *Le Regioni* 2011, 529 (m.w.N. in 530, Fn. 3); siehe auch die Bibliografie unter <http://archivio.statoregioni.it/Bibliografiacbb8.html?CONF=CSR> (30.9.2020).

¹¹⁵² GA Nr. 202 vom 30.8.1997.

¹¹⁵³ VfGH Urteil Nr. 31/2006, RE Pkt. 4.2.

¹¹⁵⁴ VfGH Urteil Nr. 31/2006, RE Pkt. 4.2.

¹¹⁵⁵ VfGH Urteil Nr. 251/2016, GA VfGH Nr. 48 vom 30.11.2016, RE Pkt. 3, 7.1. und 8.1. (Einvernehmen im Rahmen der Vereinigten Konferenz) sowie 4.2.1.f. und 6.1. (Konferenz Staat-Regionen); Urteil Nr. 21/2016, GA VfGH Nr. 7 vom 17.2.2016, RE Pkt. 3.2. (Konferenz Staat-Regionen); Urteil Nr. 1/2016, GA VfGH Nr. 3 vom 20.1.2016, RE Pkt. 7.1. (Vereinigte Konferenz). Zur schwierigen Unterscheidung zwischen „starken“ (für die Erlassung des Rechtsakts unabdingbaren) und „schwachen“ (ein begründetes einseitiges Tätigwerden des Staates bei Nichteinigung nicht ausschließenden) Einvernehmen vgl. z. B. *Anzon Demmig*, *Poteri* 192–200, m.w.N.

Die Konferenz ist aber rein auf Regierungsebene angesiedelt, sodass ihre Rechtsakte auch nur die Regierungen binden. Die Gesetzgebung unterliegt dagegen *i. d. R.* nicht den Verfahren loyaler Zusammenarbeit.¹¹⁵⁶ *I. d. R.* deshalb, weil der VfGH den Staatsgesetzgeber seit 2016 zum Einbau geeigneter Kooperationsinstrumente – und konkret: von Einvernehmen – in *Ermächtigungsgesetze* i.S.v. Art. 76 Verf. für die Erlassung von GvD verpflichtet, wenn für die Materie eine unlösbare Verflechtung staatlicher und regionaler Kompetenzen besteht.¹¹⁵⁷

Übereinkünfte der Konferenz Staat-Regionen beziehen sich auf die Regionen als „Kollektiv“ und ersetzen somit nicht etwaige, z. B. im System des Sonderstatuts verankerte „individuelle“, d. h. nur eine Region bzw. nur Südtirol betreffende Kooperationsmechanismen.¹¹⁵⁸

In den letzten Jahren greift der VfGH aber ohnehin vermehrt auf das Kriterium der Prävalenz (*criterio della prevalenza*) – und nicht auf jenes der loyalen Zusammenarbeit – zurück, um Kompetenzverflechtungen zwischen Staat und Regionen zu lösen, wobei fast¹¹⁵⁹ immer die (Querschnitts-)Kompetenzen des Staates als vorrangig (prävalent) erachtet werden.¹¹⁶⁰ Die loyale Zusammenarbeit fordert der VfGH

¹¹⁵⁶ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 44/2018, GAVfGH Nr. 10 vom 7. 2. 2018, RE Pkt. 6, m.w.N.; Urteil Nr. 237/2017, GA VfGH Nr. 46 vom 15. 11. 2017, RE Pkt. 9, m.w.N.; Urteil Nr. 225/2009, GA VfGH Nr. 30 vom 29. 7. 2009, RE Pkt. 6.1., m.w.N.; Urteil Nr. 1/2008, GA VfGH Nr. 4 vom 23. 1. 2008, RE Pkt. 5.1.; *Covino*, Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale (2018) 63–71 und 122 ff.; *Happacher*, Autonomie 86, 98 f. und 122; *Mancini*, Le Regioni 2013, 961, 968–975 (m.w.N. in Fn. 44), 981 und 986 f.; *Carminati*, Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale, Le Regioni 2009, 257 (258 ff.).

¹¹⁵⁷ VfGH Urteil Nr. 251/2016, RE Pkt. 3, 4.2.1.f., 6.1., 7.1. und 8.1.; in der Folge VfGH Urteil Nr. 44/2018, RE Pkt. 6, m.w.N.; v. a. zum Urteil Nr. 251/2016 vgl. umfassend *Covino*, Collaborazione 79 ff., m.w.N.; ferner z. B. *Cortese*, Le Regioni 2017, 120 ff. (m.w.N. in Fn. 4); *Santinello*, Le Regioni 2016, 877 f. (m.w.N. in Fn. 3 f.); *Ambrosi*, „Concorrenza di competenze“ e intervento delle Regioni nel procedimento di formazione di decreto legislativo, Nota a sentenza n. 251/2016, Le Regioni 2017, 519; *Sterpa*, Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega *ex art. 76 Cost.?*, federalismi.it Nr. 10/2017, <http://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=34013&dpath=document&dfile=18052017094729.pdf> (30. 9. 2020). Vgl. danach VfGH Urteil Nr. 44/2018, RE Pkt. 6, m.w.N.

¹¹⁵⁸ Grundlegend VfGH Urteil Nr. 121/1997, GA VfGH Nr. 20 vom 14. 5. 1997, RE Pkt. 4; dazu *Woelk*, Südtirol im kooperativen Regionalismus Italiens. Institutionen und Verfahren in den Beziehungen zwischen Staat und Regionen, in: Marko et al. (Hg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol (2005) 239 (248 f.); *Happacher*, Autonomie 123 f., 131 f. und 600–602. Siehe auch unten 2. Teil, B.1.2.c) (Verhandlungsprinzip).

¹¹⁵⁹ Vgl. VfGH Urteil Nr. 126/2017, GA VfGH Nr. 22 vom 31. 5. 2017, RE Pkt. 7.3. (Vorrang der ausschließlichen statutarischen Kompetenz des Landes im Sachbereich Berufsausbildung gem. Art. 8 Nr. 29 ASt. vor der geteilten Kompetenz im Sachbereich Schutz der Gesundheit gem. Art. 117 Abs. 3 Verf. i. d. g. F.).

¹¹⁶⁰ Vgl. z. B. *Mancini*, Le Regioni 2013, 963; *Benelli*, Recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale sul riparto per materie tra Stato e Regioni e sul declino del principio di leale collaborazione, Nota a sentenza n. 35/2012, Le Regioni 2012, 623 (624–630); *ders.*, La

hingegen auch dann – als Ausgleich für den Kompetenzverlust – ein, wenn er Übertragungen von (Verwaltungs- und in der Folge auch Gesetzgebungs-)Kompetenzen der Regionen an den Staat aufgrund einheitlicher Interessen gutheißt (sog. „*chiamata in sussidiarietà*“ oder „*attraazione in sussidiarietà*“).¹¹⁶¹

c) Sonderautonomie und Verhandlungsprinzip

Italien ist durch einen asymmetrischen Regionalismus gekennzeichnet:¹¹⁶² Fünf Regionen – Friaul Julisch Venetien, Sardinien, Sizilien, Trentino-Südtirol und Aostatal¹¹⁶³ – verfügen gem. Art. 116 Abs. 1 Verf. ber – statutarisch verankerte – „besondere Formen und Arten der Autonomie“ (Regionen mit Sonderstatut). Die restlichen 15 Regionen (vgl. Art. 131 Verf.) unterliegen dagegen Titel V (Art. 114–133) des zweiten Teils der Verfassung (Regionen mit Normalstatut: Art. 123 Verf.), der für die Sonderautonomien nur subsidiär anwendbar ist. Eine begrenzte Differenzierung ermöglicht zudem Art. 116 Abs. 3 Verf. auch für Regionen mit Normalstatut, indem in einigen Materien die Zuerkennung „[w]eitere[r] Formen und besondere[r] Arten der Autonomie“ möglich ist („differenzierter Regionalismus“).¹¹⁶⁴

costruzione delle materie e le materie esclusive statali, Le Regioni 2011, 251 (257, 262 ff. und insb. 275 ff.); *ders./Bin*, Prevalenza e „rimaterializzazione delle materie“: scacco matto alle Regioni, Le Regioni 2009, 1185 (1207 ff.); *Buoso*, Concorso di competenza, clausole di prevalenza e competenze prevalenti, Le Regioni 2008, 61 (76 ff. und v. a. 80 ff.); *Bin*, Prevalenza senza criterio, Nota a sentenza n. 411/2008, Le Regioni 2009, 618 (619 ff.); *Ruggiu*, Le Regioni 2011, 546–548 und 552 f.; *Manganiello*, Le Regioni 2012, 92 und 95 f.; ausführlicher unten 3. Teil, A.I.2.a)ee)(3) und 3. Teil, A.I.2.a)ee)(5).

¹¹⁶¹ Vgl. grundlegend VfGH Urteil Nr. 303/2003, v. a. RE Pkt. 4.1.; dazu *Mancini*, Le Regioni 2013, 965–968 (mit zahlreichen Literaturhinweisen – v. a. zum VfGH-Urteil Nr. 303/2003 – in Fn. 38 f.), 973 f. und 992; kritisch *Staiano*, Costituzione italiana: articolo 5 (2017) 98–102; zuletzt u. a. auch VfGH Urteil Nr. 7/2016, GA VfGH Nr. 4 vom 27. 1. 2016, RE Pkt. 2. Siehe dazu auch unten 3. Teil, A.I.2.b) und 3. Teil, A.I.3.d)bb)(2) (bei Fn. 385–389).

¹¹⁶² Vgl. z. B. *Bin*, Die asymmetrische Rechtsordnung der Provinz Bozen: Ursprung, Ursachen und Perspektiven, in: Marko et al. (Hg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol (2005) 123 (123); *Palermo*, Italien: Regional- oder Bundesstaat? Jedenfalls asymmetrisch!, in: *ders.* et al. (Hg.), Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus? (2007) 97; siehe auch Art. 117 Abs. 3 Verf. *D’Atena*, Diritto regionale³ (2017) 41 f., sieht dagegen – im Vergleich zur Asymmetrie Spaniens – einen symmetrischen Regionalismus. Allgemein zur Asymmetrie z. B. *Pernthaler*, Asymmetrischer Föderalismus als systembergreifender Ordnungsrahmen der Regionalautonomie, in: Marko et al. (Hg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol (2005) 97; *Palermo et al.* (Hg.), Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus? (2007).

¹¹⁶³ Seit der Verfassungsreform von 2001 werden die Regionen Trentino-Südtirol und Aostatal hier erstmals zweisprachig als „Trentino-Alto Adige/Südtirol“ bzw. „Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste“ bezeichnet.

¹¹⁶⁴ Siehe dazu kurz unten 4. Teil, B.III.2.b)dd) (bei Fn. 312 f., m.w.N.).

Diese Sonderautonomie der Regionen mit Sonderstatut – und jene der Autonomen Provinzen Bozen und Trient, die die Region Trentino-Südtirol bilden (Art. 116 Abs. 2 Verf.) – gründet in ihrer geografischen (Inseln, Grenzregionen), historischen, wirtschaftlichen, kulturellen und/oder sprachlichen (insb.: Aostatal, Südtirol, Friaul Julisch Venetien) Besonderheit¹¹⁶⁵ – und für Südtirol auch in sehr präzisen völkerrechtlichen Verpflichtungen Italiens.¹¹⁶⁶

Art. 116 Abs. 1 Verf. (i.V.m. den Statuten) begründet also einen Grundsatz der Sonderautonomie („*principio di specialità*“),¹¹⁶⁷ den ein Teil der Lehre auch als änderungsfest erachtet.¹¹⁶⁸ Dieser änderungsfeste Charakter wird teilweise damit

¹¹⁶⁵ Vgl. z.B. *Cariola/Leotta*, Art. 116, in: Bifulco/Celotto/Olivetti (Hg.), *Commentario alla Costituzione* (2006) 2178 (2179 f., m.w.N. in Fn. 1); ausführlich *Giàngaspero*, *La nascita delle Regioni speciali*, in: Mangiameli (Hg.), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*. Volume I (2012) 119 (123 ff.); *D'Atena*, *Diritto* 246–248; *Demuro*, *La specialità e i suoi confini*, *Italian Papers on Federalism* Nr. 1–2/2016, Pkt. 1, <http://italia.npapiersonfederalism.issirfa.cnr.it/la-specialita-e-i-suoi-confini.html> (30.9.2020); *Toniatti*, *La rilevanza del fattore „minoranza linguistica“ nella revisione statutaria delle autonomie speciali alpine: le incognite e le opportunità di uno scenario complesso*, in: ders. (Hg.), *Il fattore „minoranza linguistica“ nella revisione statutaria delle autonomie speciali alpine* (2017) 1 (9 ff.); *ders.*, *La specialità regionale e il regionalismo asimmetrico nella prospettiva della riforma costituzionale*, *Italian Papers on Federalism* Nr. 1–2/2016, Pkt. 1–2.2., <http://italiapiersonfederalism.issirfa.cnr.it/la-specialita-regionale-e-il-regionalismo-asimmetrico-nella-prospettiva-della-riforma-costituzionale.html> (30.9.2020); *Benelli*, Art. 116, 1041; *D'Orlando*, *La rilevanza del fattore „minoranza linguistica“ nella revisione statutaria del Friuli Venezia Giulia*, in: Toniatti (Hg.), *Il fattore „minoranza linguistica“ nella revisione statutaria delle autonomie speciali alpine* (2017) 61 (61–67); *Happacher*, *Autonomie* 21 f. (m.w.N. in Fn. 76–78); *Palici di Suni Prat*, *Intorno* 57.

¹¹⁶⁶ Pariser Vertrag samt späterer Praxis. Siehe dazu ausführlich oben 2. Teil, A. Ähnlich z.B. *Toniatti*, *La democrazia costituzionale repubblicana*, in: Casonato (Hg.), *Lezioni sui principi fondamentali della Costituzione* (2010) 35 (39 f.); *Happacher*, *Autonomie* 22. Völkerrechtlich verpflichtete sich Italien aber auch zum Schutz der slowenischen Minderheit in (Friaul) Julisch Venetien, und zwar mit dem Vertrag von Osimo vom 10. 11. 1975 (UNTS 1466 (1987) Nr. 24848, <http://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201466/v1466.pdf>, 30.9.2020), der ein am 5. 10. 1954 in London unterzeichnetes *Memorandum of Understanding* (UNTS 235 (1956) Nr. 3297, <http://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20235/v235.pdf>, 30.9.2020) ersetzt hat. Siehe dazu kurz *D'Orlando*, *Rilevanza* 73.

¹¹⁶⁷ Vgl. nur *Labriola*, *Il principio di specialità nel regionalismo italiano*, in: Ortino/Perthaler (Hg.), *La riforma costituzionale in senso federale. Il punto di vista delle autonomie speciali. Verfassungsreform in Richtung Föderalismus: Der Standpunkt der autonomen Regionen und Provinzen* (1997) 61; *Zwilling*, *Die Spezialität der Autonomen Provinz Bozen innerhalb der italienischen Verfassungsrechtsordnung*, in: Palermo et al. (Hg.), *Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus?* (2007) 116 (118, mit Verweis auf die VfGH-Rsp. in Fn. 8); *Happacher/Palermo/Parolari*, *Die autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen des Landes Südtirol*, in: Obwexer et al. (Hg.), *EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie* (2015) 45 (61 f.).

¹¹⁶⁸ In diesem Sinne *Labriola*, *Specialità* 65; *Onida*, *Le costituzioni. Principi fondamentali della costituzione italiana*, in: Amato/Barbera (Hg.), *Manuale di diritto pubblico*. Band 1: *Diritto pubblico generale*⁵ (1997) 77 (112); *Silvestri*, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare* (discorso tenuto dal Presidente Silvestri in occasione della seduta solenne in ricordo del 50° dell'Assemblea legislativa regionale, Trieste 26 maggio 2014),

begründet, dass mit der Zuerkennung besonderer Formen an Autonomie nur die verfassungsrechtliche Anerkennung von bereits zuvor bestehenden faktischen Besonderheiten dieser Regionen erfolgt sei.¹¹⁶⁹

Zuletzt ist der Fortbestand der Sonderautonomien aber vielfach mit dem Argument infrage gestellt worden, dass diese Gründe heute nicht mehr bestünden.¹¹⁷⁰ Für

9, http://cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_annuali/Silvestri20140526.pdf (30. 9. 2020); *Happacher*, Autonomie 23; *Zwilling*, Spezialität v. a. 118 und 126; vorsichtig auch *Ruggiu*, Senato e competenze: perché il nuovissimo Titolo V impoverisce il regionalismo, in: Palermo/Parolari (Hg.), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione* (2015) 39 (49).

Mehrfach wird zwar betont, dass ein Teil der Lehre den Grundsatz als änderungsfest erachtet, woraufhin aber nur wenige Verweise folgen. Siehe z. B. *Salerno*, *Gli statuti speciali nel sistema delle fonti*, in: Ferrara/Salerno (Hg.), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale* (2003) 1 (7: nur *Labriola*). Auch *Palermo* hatte 2005 (Änderungen 411 sowie Föderalismusreform 422: jeweils *Onida*, *Labriola*) und 2007 (Regional- oder Bundesstaat 102: nur *Onida*) noch schlichtweg geschrieben, dass das Prinzip „von der Lehre zu den Wesensprinzipien der [...] Verfassungsordnung gezählt [wird und daher] einer Verfassungsänderung entzogen“ ist, 2015 (Tanto tuonò che piove. Il „problema“ delle Regioni e le sue presunte soluzioni, in: Palermo/Parolari (Hg.), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione* (2015) 155 (160: *Onida*, *Labriola*)) dann nur noch, dass dies „mehrheitlich“ („*maggioritariamente*“) so gesehen wird, 2016 (La specialità alla prova della riforma costituzionale ... e di se stessa, in: Palermo/Parolari (Hg.), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale* (2016) 273 (278 f.): *Onida*, *Labriola*), dass es „von vielen“ („*da molti*“) so gesehen wird, während er 2017 (Specialità, minoranze e revisione statutaria: l'incertezza programmata, in: Toniatti (Hg.), *Il fattore „minoranza linguistica“ nella revisione statutaria delle autonomie speciali alpine* (2017) 121 (131): *Onida*, *Labriola*, *Silvestri*) in einem ansonsten unveränderten Satz überhaupt nur noch von „einigen“ („*da alcuni*“) spricht. *Palermo* (Incertezza 130–133) selbst erachtet die Sonderautonomien nur in jenen Teilen als unveränderlich, die von völkerrechtlichen Verpflichtungen Italiens gedeckt sind und/oder in änderungsfeste Grundsätze – wie den Minderheitenschutz – einwirken.

¹¹⁶⁹ Vgl. *Palermo*, *Incertezza* 131, mit Verweis auf *Paladin*, *Le fonti del diritto italiano* (2000) 169 ff.; *Ruggiu*, *Senato* 49; *Cosulich*, *Decreto* 16 f.

¹¹⁷⁰ Vgl. z. B. *Bin*, *Rechtsordnung* 123 („Das heutige Bild des italienischen Regionalstaates zeigt [...] eine gewisse Standardisierung aller Regionen. Die einzigen asymmetrischen Überbleibsel sind in diesem Gesamtbild die Provinz Bozen, mit besonders betont asymmetrischen Zügen, und, etwas schwächer ausgeprägt, die Region Aostatal und die Provinz Trient“) und 132; *Cariola/Leotta*, *Art. 116, 2185 und 2200 f.*; *D'Orlando*, *Clausola di salvaguardia e metodo negoziale: suggestioni (in controtendenza) per un nuovo statuto costituzionale delle autonomie speciali*, in: Palermo/Parolari (Hg.), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione* (2015) 117 (120); *Woelk*, *Autonomie speciali e integrazione, riforma costituzionale (e degli Statuti)*, in: Palermo/Parolari (Hg.), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale* (2016) 5 (7, m.w.N. in Fn. 8); *Palermo*, *Soluzioni* 172 f.; *Demuro/Ruggiu*, *Regioni speciali: una visione d'insieme*, in: Vandelli (Hg.), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali* (2012) 395 (409 ff.); *Scarlatti*, *Questioni transitorie e clausola di non applicazione. Profili problematici dell'art. 39, comma 13, del disegno di legge costituzionale S 1429-D – XVII Legislatura, Osservatorio sulle fonti Nr. 1/2016, 2* (m.w.N. in Fn. 4), <http://osservatoriosullefonti.it/mobile-saggi/speciali/speciale-seminario-revisione-statuti-speciali/999-osf-1-2016-scarlatti/file> (30. 9. 2020); *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle problematiche*

Südtirol gilt dies aber auf keinen Fall – die Gründe für eine Differenzierung (Siedlungsraum zweier Minderheiten, von denen eine die klare Mehrheit stellt; völkerrechtliche Verankerung) bestehen hier unverändert fort, was auch die Lehre regelmäßig anerkennt (Südtirol als Sonderfall).¹¹⁷¹

In einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Grundsatz der Sonderautonomie steht das sog. Verhandlungsprinzip („*principio pattizio*“),¹¹⁷² das seine verfahrensrechtliche Kehrseite ist:¹¹⁷³ Im Verhandlungsprinzip – in bilateralen, paritätischen Beziehungen zwischen Staat und Sonderautonomie – liegt nämlich die Essenz des Prinzips der Sonderautonomie.¹¹⁷⁴ Dies gilt insb. für die DFB und das besondere

concernenti l’attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli statuti medesimi, approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nella seduta del 4 novembre 2015, Documento Nr. XVII-bis Nr. 3 17. GP, 13 f. (Pkt. 3.1.), <http://senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/947509.pdf> (30.9.2020).

Bereits in den Achtziger- und Neunzigerjahren war die Zweckmäßigkeit des Fortbestands der Regionen mit Sonderstatut infrage gestellt worden. Vgl. dazu nur *Benelli*, Art. 116, 1042; *Cariola/Leotta*, Art. 116, 2185.

¹¹⁷¹ Vgl. z. B. *Bin*, Rechtsordnung 123 f., 127–129 und 132–134; *Palermo*, La specialità 276 f. und 282 f., u. a. mit Verweis auf *Giorgio Napolitano*, der diese Autonomie als amtierender Staatspräsident Italiens anlässlich eines Treffens mit Österreichs Bundespräsident *Heinz Fischer* 2012 in Meran „*speciale tra gli speciali*“ („besonders unter den Besonderen“) nannte (Fn. 14; für ähnliche Äußerungen in der Rechtslehre siehe bereits oben 2. Teil Fn. 1099); *ders.*, Incertezza 131–133 (vgl. insb. Fn. 28, 31 und 36); *ders.*, Änderungen 410–414; *ders.*, Föderalismusreform 420 f.; *Bin*, Autonomie und Beziehungen zwischen Exekutive, Legislative und paritätischen Kommissionen, in: *Clementi/Woelk* (Hg.), 1992: Ende eines Streits. Zehn Jahre Streitbeilegung im Südtirolkonflikt zwischen Italien und Österreich (2003) 135 (135 (Zitat) ff.: „Ich habe immer vertreten, dass in Italien in Wirklichkeit nur zwei wirklich besondere Regionen existieren: das Aostatal und Südtirol“); *Fontana G.*, Specialità 288 f.; *Cosulich*, Trentino-Alto Adige, in: *Vandelli* (Hg.), Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali (2012) 291 (308).

¹¹⁷² Vgl. nur *Happacher/Palermo/Parolari*, Kompetenzen 62: „Verhandlungsprinzip und Sonderautonomien“ als Kapitelüberschrift; in der italienischen Fassung dann „*Il principio pattizio e la specialità*“: *dies.*, L’assetto delle competenze legislative ed amministrative, in: *Obwexer/Happacher/Palermo/Baroncelli* (Hg.), L’impatto dell’Unione Europea sull’autonomia dell’Alto Adige/Südtirol (2015) 59 (73).

¹¹⁷³ Vgl. zum Verfahrenscharakter des Verhandlungsprinzips – und des Prinzips der Sonderautonomie insg. – v. a. *Palermo*, Incertezza 131 ff.; ähnlich auch *Happacher/Palermo/Parolari*, Kompetenzen 64.

¹¹⁷⁴ Vgl. dazu etwa *Palermo*, Incertezza 131 f.; *ders.*, Riforma 276 und 279 f.; *ders.*, Soluzioni 171; *ders./Woelk*, Diritto 302; *D’Orlando*, Attualità e prospettive dell’autonomia speciale: teoria e prassi di un modello, nell’esperienza della Regione Friuli Venezia Giulia, Italian Papers on Federalism Nr. 1/2017, Pkt. 5, <http://italianpaperonfederalism.issirfa.cnr.it/at-tualit-e-prospettive-dell-autonomia-speciale-teoria-e-prassi-di-un-modello-nell-esperienza-della-regione-friuli-venezgia-giulia.html> (30.9.2020); *Cariola/Leotta*, Art. 116, v. a. 2185; *De Martin*, L’autonomia e le differenziazioni regionali. I nodi pendenti, Italian Papers on Federalism Nr. 1–2/2016, Pkt. 3, <http://italianpaperonfederalism.issirfa.cnr.it/l-autonomia-e-le-differenziazioni-regionali-i-nodi-pendenti.html> (30.9.2020), der dies selbst aber kritisch sieht; *Ferrara*, Dalla clausola di maggior favore a quella di minor sfavore per le Regioni a Statuto speciale, Italian Papers on Federalism Nr. 1–2/2016, Pkt. 2, <http://italianpaperonfederalism.issirfa.cnr.it/dalla-clausola-di-maggior-favore-a-quella-di-minor-sfavore-per-le-regioni-a-statuto-speciale.html> (30.9.2020).

(paktierte) Verfahren zur Änderung des Statuts im Finanzbereich (vgl. für Südtirol Art. 104 ASt.),¹¹⁷⁵ die somit besondere Ausprägungen des Verhandlungsprinzips sind.¹¹⁷⁶ V.a. mit DFB werden die konkreten Inhalte und der Umfang der Autonomie im Verhandlungsweg festgelegt.¹¹⁷⁷ 2001 wurde das Verhandlungsprinzip aber auch für die Statute selbst gestärkt, indem Art. 116 (Abs. 1) Verf. neu gefasst¹¹⁷⁸ und das ordentliche Verfahren zur Änderung der Statute geändert¹¹⁷⁹ wurde.¹¹⁸⁰

Auch in Bezug auf das Verhandlungsprinzip lässt sich ein Sonderstatus Südtirols feststellen, ist es hier doch auch völkerrechtlich verankert – und zwar sogar als *Konsensprinzip*.¹¹⁸¹ Das völkerrechtliche Konsensprinzip ist zwar in subjektiver Hinsicht nicht deckungsgleich mit dem verfassungsrechtlichen Verhandlungsprinzip, bezieht es sich doch (nur) auf Vertreter der *Minderheiten*, und nicht – wie das verfassungsrechtliche Verhandlungsprinzip – auf das (ganze) Land Südtirol.¹¹⁸² Trotz

irfa.cnr.it/dalla-clausola-di-maggior-favore-a-quella-di-minor-sfavore-per-le-regioni-a-statuto-speciale.html (30.9.2020). Vgl. in der Rsp. insb. VfGH Urteil Nr. 213/1998, RE Pkt. 4.2.; Urteil Nr. 155/2015, GA VfGH Nr. 29 vom 22.7.2015, v.a. RE Pkt. 7.2.

¹¹⁷⁵ Ein solches besonderes Verfahren im Finanzbereich ist in vier der fünf Sonderstatute (Ausnahme: Sizilien) vorgesehen. Vgl. nur VfGH Urteil Nr. 155/2015, RE Pkt. 6.2.

¹¹⁷⁶ Siehe dazu unten 2. Teil, B.II.2.a) (DFB) bzw. 2. Teil, B.II.1.d) (Finanzregelung).

¹¹⁷⁷ VfGH Urteil Nr. 213/1998, RE Pkt. 4.2.; vgl. auch *D'Orlando*, Italian Papers on Federalism Nr. 1/2017, Pkt. 5; *Toniatti*, Asimmetrie regionali, identità culturale e competitività dei territori: i titoli fondativi dell'autonomia speciale e le incognite della revisione statutaria, in: Palermo/Parolari (Hg.), Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale (2016) 13 (19 ff.).

¹¹⁷⁸ I.d.F. Art. 2 VerfG Nr. 3/2001: „*dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia*“ („verfügen über besondere Formen und Arten der Autonomie“) anstatt „*sono attribuite*“ („werden zuerkannt“).

¹¹⁷⁹ Vgl. für Südtirol Art. 103 ASt. i.d.F. Art. 4 Abs. 1 lit. nn VerfG Nr. 2/2001 (Initiativrecht des Regionalrats auf Vorschlag der beiden Landtage, Stellungnahmerecht des Regionalrats und der Landtage zu Vorlagen der Regierung und von Parlamentariern; keine gesamtstaatliche Volksabstimmung). Dazu unten 3. Teil, A.II.2.c).

¹¹⁸⁰ Vgl. *Cariola/Leotta*, Art. 116, 2184 und 2198; *D'Orlando*, Italian Papers on Federalism Nr. 1/2017, Pkt. 5, die auch die (an der bestätigenden Volksabstimmung gescheiterten) Verfassungsreformwürfe von 2005 und 2016 erwähnt, die für Änderungen der Statute ausdrücklich das Einvernehmen verlangt hatten: dazu bereits oben bei Fn. 1000 sowie unten 3. Teil, A.II.2.c); ähnlich auch *Toniatti*, Asimmetrie 19–22; *ders.*, Democrazia 51; *ders.*, Die Evolution der Südtiroler Sonderautonomie von konkordanzdemokratischen Garantien zur territorialen „Selbstbestimmung“, in: Marko et al. (Hg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol (2005) 69 (88), nennt zudem u. a. auch die 137er-Kommission (dazu oben 2. Teil, A.V.1.a)dd); unten 3. Teil, B.I.2.e)dd) und das (heute aber „kaum mehr als symbolische“) Teilnahmerecht des LH an Ministerratssitzungen in (spezifisch) Südtirol betreffenden Angelegenheiten (Art. 52 Abs. 4 ASt.) i.Z.m. dem Verhandlungsprinzip.

¹¹⁸¹ Verpflichtung Italiens, das 1992 bestehende Schutzniveau nur im politischen Konsens mit den Minderheitenvertretern abzuändern. Siehe dazu oben 2. Teil, A.VI.2.b) und die dort angeführten Querverweise.

¹¹⁸² Siehe zur Rechtsgrundlage des völkerrechtlichen Konsensprinzips v.a. oben 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(1), 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(5) und 2. Teil, A.VI.2.a); zur Unterscheidung zwischen

dieses wichtigen Unterschieds hat auch die völkerrechtliche Verpflichtung Italiens zur Einhaltung des Konsensprinzips zur Folge, dass das Parlament die (Sonder-)Autonomie Südtirols nicht einseitig abändern oder gar abschaffen darf.¹¹⁸³

Mit einer einseitigen Abänderung bzw. Abschaffung der Autonomie würde Italien aber auch insofern gegen Völkerrecht verstoßen, als es gegenüber Österreich verpflichtet ist, das Schutzniveau von 1992 zu gewährleisten. Daher bedürfen Änderungen, die dieses Niveau – auch nur *potenziell*¹¹⁸⁴ – beeinträchtigen könnten, der *ex-ante*-Zustimmung Österreichs.¹¹⁸⁵

II. System des Sonderstatuts

Nach dem allgemein-verfassungsrechtlichen Rahmen sollen nun die Grundzüge der – auf der Grundlage von Art. 116 (Abs. 1) Verf. entstandenen – Sonderrechtsordnung Südtirols¹¹⁸⁶ dargestellt werden. Diese besteht v. a. aus dem Autonomiestatut und seinen DFB (System des Sonderstatuts).¹¹⁸⁷ Hier wird dieses System jedoch nur mit Blick auf jene Grundlagen dargestellt, die bereits zum Zeitpunkt der Streitbeilegung 1992 Bestand hatten.

1. (Zweites) Autonomiestatut

Das Autonomiestatut wurde als VerfG Nr. 5/1948 erlassen und später mit VerfG Nr. 1/1971 umfassend geändert und ergänzt (Zweites Autonomiestatut). Die zwei

der völker- und verfassungsrechtlichen Zustimmung Südtirols v. a. auch unten 3. Teil, A.II.2.c) und 3. Teil, B.I.1.b)ee).

¹¹⁸³ Ähnlich *Happacher*, Autonomie 55 f.; *Palermo* (Incertezza 133; Riforma 280 und 284 f.) gelangt zwar zur Auffassung, dass das Verhandlungsprinzip der Souveränität des Parlaments i. d. R. nicht (absolut) derogieren kann – jedoch mit Ausnahme jener Bereiche, die von völkerrechtlichen Verpflichtungen oder von änderungsfesten Verfassungsprinzipien gedeckt sind.

¹¹⁸⁴ Österreich muss selbst überprüfen dürfen, ob eine (u. U. grundsätzlich positive) Änderung (auch) negative Auswirkungen auf das völkerrechtlich verankerte Schutzniveau nach sich zieht. Siehe dazu unten 3. Teil, B.III.3.

¹¹⁸⁵ Siehe zum Zustimmungsrecht Österreichs bereits oben 2. Teil, A.I.2.b)dd)(3), 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(5) und 2. Teil, A.VI.2.b); ferner unten 3. Teil, B.II.2.f) und 3. Teil, B.III.3. Ähnlich auch *Happacher*, Südtirols Autonomie im Spiegel der italienischen Verfassungsreformen, *EJM* 2016, 537 (561 f.).

¹¹⁸⁶ Vgl. zum Verhältnis dieser Sonderrechtsordnung zum allgemeinen Verfassungsrecht bereits oben 2. Teil, B.

¹¹⁸⁷ Dazu gesellen sich noch einige außerhalb dieses Systems des Sonderstatuts (zu diesem Begriff oben 1. Teil, C.) befindliche Sonderregelungen wie die G Nr. 118/1972 (zu den Paketmaßnahmen Nr. 106–110 und 112–120) und Nr. 422/1991 (zur Paketmaßnahme Nr. 111: Senatswahlkreise). Siehe dazu kurz oben 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(1).

VerfG wurden dann im Anhang zu DPR Nr. 670/1972 zu einem Einheitstext zusammengefügt.¹¹⁸⁸

a) Grundsätzliches

Als VerfG steht das Statut im Verfassungsrang.¹¹⁸⁹ Dabei weist das Statut Trentino-Südtirols zumindest zwei inhaltliche Besonderheiten auf, die es auch von den anderen Regionen mit Sonderstatut abhebt. Die erste Besonderheit betrifft die „institutionelle Architektur“¹¹⁹⁰ der Region, die – im Unterschied zu den anderen vier Sonderautonomien – aus zwei Autonomen Provinzen (Bozen und Trient)¹¹⁹¹ besteht, die u. a. ebenfalls über *Gesetzgebungskompetenzen* verfügen. Diese tripolare Form wurde in der VerfVers. beschlossen¹¹⁹² und diente wohl (v. a.) dem Zweck einer „Eindämmung der Zentrifugalkräfte der deutschen Sprachgruppe“.¹¹⁹³ Die Region besteht somit aus drei Gebietskörperschaften mit (Gesetzgebungs-)Autonomie, der Region und den zwei Ländern, die seit der Ausdehnung ihrer Kompetenzen zulasten der Region im Zweiten Statut als Hauptträger der Autonomie bezeichnet werden können.¹¹⁹⁴

Eine zweite Besonderheit des Autonomiestatuts ist materieller Natur. Wie in Pkt. 1 bzw. 2 PV vorgezeichnet, besteht es nämlich aus einer Verbindung von direkt minderheitenschützenden Normen und einer umfassenden Territorialautonomie.¹¹⁹⁵

¹¹⁸⁸ Siehe zum Pariser Vertrag oben 2. Teil, A.I., zur zunächst unzureichenden Vertragsdurchführung oben 2. Teil, A.II. (v. a. 2. Teil, A.II.2.: Erstes Autonomiestatut) und 2. Teil, A.III.1. (Durchführung des Statuts), zu den Phasen der Eskalation, Internationalisierung bzw. Verhandlungen oben 2. Teil, A.III.2., 2. Teil, A.III.3. bzw. 2. Teil, A.IV., zu den wichtigsten Inhalten der Paketmaßnahmen Nr. 1–97 oben 2. Teil, A.V.1.a)aa), zu ihrer Umsetzung im Zweiten Autonomiestatut oben 2. Teil, A.V.2.b).

¹¹⁸⁹ Wobei es dem Titel V des zweiten Teils der Verfassung derogieren kann. Siehe oben 2. Teil, B.

¹¹⁹⁰ *D'Atena*, Minderheitenschutz 157.

¹¹⁹¹ Vgl. Art. 1 Abs. 1 sowie Art. 3 Abs. 1 und 3 ASt.; heute auch Art. 116 Abs. 2 Verf. (i. d. F. Art. 2 VerfG Nr. 3/2001).

¹¹⁹² Siehe dazu oben 2. Teil, A.II.1.b).

¹¹⁹³ *Toniatti*, Evolution 95.

¹¹⁹⁴ So z. B. auch *Toniatti*, Evolution 74 („Aufbau und Benennung der Körperschaften entsprechen nicht ihrer jeweiligen Substanz. In Wirklichkeit sind beide autonome[n] Provinzen jeweils eine eigene autonome Region, während die Region in der italienischen Rechtsordnung eine Körperschaft *sui generis* darstellt“). Seit 2001 geht diese Neuverteilung der Rolle von Ländern und Region zudem aus der Verfassung (Art. 116 Abs. 2 i. d. F. Art. 2 VerfG Nr. 3/2001; dazu bereits oben 2. Teil, B.I.2.c)) und v. a. aus dem Statut (Art. 25 Abs. 1 ASt. i. d. F. Art. 4 Abs. 1 lit. f VerfG Nr. 2/2001; dazu unten 3. Teil, A.II.2.a)) hervor. Vgl. z. B. auch *Happacher*, EJM 2016, 538 f. (u. a. Fn. 15).

¹¹⁹⁵ So z. B. auch *Pernthaler*, EE 2006, 67 f.; *Bartole*, Lo Statuto di autonomia della Provincia di Bolzano e la riforma della Costituzione italiana. Prospettive per l'autonomia, in: Europäische Akademie Bozen (Hg.), Die Südtiroler Autonomie in europäischer Perspektive. L'autonomia altoatesina nella prospettiva europea (1997) 59 (64 f.); *Happacher*, EJM 2016, 538; *Toniatti*, Evolution 74 ff.

Im Einklang mit Art. 3 Abs. 3 ASt., wonach das Statut den Ländern „eine nach Art und Inhalt besondere“ – und somit auf ihre jeweiligen Bedürfnisse zugeschnittene – Autonomie zuerkennt, beschränken sich die direkt den Minderheitenschutz betreffenden Normen meist auf Südtirol. Deutlich erkennbar wird diese Besonderheit Südtirols z. B. mit Blick auf die (Zwölfer-)Kommission gem. Art. 107 ASt., die eine tragende Rolle bei der Erlassung der DFB zum Statut innehat. Nach Art. 107 Abs. 2 ASt. wird innerhalb dieser nämlich eine weitere (Sechser-)Kommission gebildet, die bei der Erlassung von DFB, die sich auf Materien im Zuständigkeitsbereich Südtirols beziehen, tätig wird. Für das Trentino besteht dagegen keine derartige „Sonderkommission“.

Nachfolgend werden nun wesentliche Normen des Autonomiestatuts in den Bereichen des Minderheitenschutzes i.e.S. und der Autonomie dargestellt. Zudem wird die Finanzautonomie des Landes betrachtet, die für die Funktionsfähigkeit des Minderheitenschutzsystems und insb. für eine zweckdienliche Ausübung der Autonomie essenziell ist.

b) Minderheitenschutz im engeren Sinn

Dem Minderheitenschutz dient einerseits die Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie des Landes.¹¹⁹⁶ Andererseits enthält das Sonderstatut aber auch zahlreiche Bestimmungen, die auch i.e.S. als minderheitenschützende und/oder das friedliche Zusammenleben der (drei) Sprachgruppen fördernde Maßnahmen eingestuft werden können.¹¹⁹⁷

Als (eine) „Grundnorm“ des Systems des Sonderstatuts gilt Art. 2 ASt.,¹¹⁹⁸ offenbart sie doch die Grundausrichtung des gesamten (Schutz-)Systems. Demnach wird „den Bürgern jeder Sprachgruppe“ in der Region zum einen „Gleichheit der Rechte zuerkannt“ – zugleich wird (damit) aber auch deren „entsprechende ethnische und kulturelle Eigenart“ geschützt. Diese zweifache Ausrichtung zeigt sich auch in den spezifischen Minderheitenschutzmaßnahmen.

¹¹⁹⁶ Dies geht bereits aus dem Pariser Vertrag hervor (dazu v. a. oben 2. Teil, A.I.2.b)cc)) und wurde mit Art. 1 Abs. 2 GvD Nr. 266/1992 sogar ausdrücklich in einer DFB bestätigt (dazu oben 2. Teil, A.V.2.d)).

¹¹⁹⁷ Für einen Überblick über die reichhaltige Literatur zu diesen Themen vgl. *Parolari/Zwilling*, Bibliografie 33–35 (Zusammenleben und Konfliktlösung) und 73–82 (Minderheitenschutz), für die schon im Ersten Autonomiestatut enthaltenen Maßnahmen oben 2. Teil, A.II.2.b).

¹¹⁹⁸ Vgl. *Woelk*, Individual and Group Rights in South Tyrol: Article 2 as ‚Grundnorm‘ of the Autonomy Statute, in: ders./Palermo/Marko (Hg.), *Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol* (2008) 203. Auch *de Witte* (Diritti 251) bezeichnet Art. 2 ASt. als „vero cardine“, als „wahren Angelpunkt“.

aa) Muttersprachliche Schule

Ein zentrales Interesse einer Minderheit ist zweifellos die (Schul-)Bildung in der eigenen (Mutter-)Sprache.¹¹⁹⁹ Aus gutem Grund steht der Schulunterricht in der Muttersprache unter den besonderen Minderheitenschutzmaßnahmen, die Pkt. 1 Abs. 2 PV auflistet, daher auch an erster Stelle (lit. a).¹²⁰⁰ In Umsetzung dieser Verpflichtung – und der Paketmaßnahmen Nr. 43 und 44 – normiert Art. 19 Abs. 1 ASt. heute, dass „der Unterricht in den Kindergärten, Grund- und Sekundarschulen“ in Südtirol „in der Muttersprache der Schüler, das heißt in italienischer oder in deutscher Sprache, von Lehrkräften erteilt [wird], für welche die betreffende Sprache ebenfalls Muttersprache^[1201] ist.“ Die ladinische Schule beruht dagegen – neben der Verwendung des Ladinischen im Kindergarten, als Lehrfach in der Grundschule und als (teilweises) Unterrichtsmittel „in den Schulen jeder Art und jeden Grades“ – auf der paritätischen Verwendung der deutschen und der italienischen Sprache mit dem Ziel des „gleichen Enderfolges“ (Art. 19 Abs. 2 ASt. in Umsetzung der Paketmaßnahme Nr. 69).

Die so vorgezeichnete Trennung der drei Schulsysteme wird auch auf Verwaltungsebene sichtbar, da Art. 19 Abs. 4–6 ASt. in Umsetzung der Paketmaßnahmen Nr. 35–37 für die drei nach Sprachen getrennten Schulsysteme jeweils eigene Schulamtsleiter vorsieht.¹²⁰²

bb) Sprachenrechte

Eine weitere Schutzmaßnahme, die sich direkt auf die Sprache bezieht, ist das Recht auf den Gebrauch der (deutschen) Sprache. In Umsetzung von Pkt. 1 Abs. 1 und Abs. 2 lit. b PV¹²⁰³ sowie Paketmaßnahme Nr. 63 (und des Ziels des Art. 2 ASt.) normiert Art. 99 ASt., dass die deutsche Sprache „in der Region der italienischen Sprache, die die amtliche Staatssprache ist, gleichgestellt“ ist.¹²⁰⁴

¹¹⁹⁹ Vgl. nur *Baur/Medda-Windischer*, The Educational System in South Tyrol, in: Woelk/Palermo/Marko (Hg.), *Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol* (2008) 235 (236: „*Education Policy is Language Policy*“); zu Südtirols Schulwesen siehe auch die Nachweise oben 2. Teil in Fn. 148.

¹²⁰⁰ Siehe dazu oben 2. Teil, A.I.2.a)bb)(1).

¹²⁰¹ Eine unionsrechtskonforme Auslegung verlangt hier, diese Voraussetzung auf nachgewiesene „sehr gute Kenntnisse der Unterrichtssprache“ zu beschränken, da ein „Unterricht in der Minderheitensprache auf hohem Niveau“ bereits dadurch gewährleistet werden kann. Vgl. *Obwexer*, Sechs Jahrzehnte 182 f. Dasselbe gilt auch für den Unterricht der jeweils anderen Sprache, der nach Art. 19 Abs. 1 ASt. (in Umsetzung der Paketmaßnahme Nr. 43) ebenfalls „von Lehrkräften erteilt [wird], für die diese Sprache die Muttersprache ist.“

¹²⁰² Vgl. auch Art. 19 Abs. 3, 7–12 und 15 sowie Art. 109 Abs. 2 ASt. (Paketmaßnahmen Nr. 38–42 und 45–47).

¹²⁰³ Siehe dazu oben 2. Teil, A.I.2.a)bb)(2).

¹²⁰⁴ Bei Akten mit Gesetzeskraft und in allen Fällen, in denen das Statut eine zweisprachige Fassung vorsieht (vgl. z. B. Art. 57 Abs. 1 ASt.), ist aber die italienische Fassung maßgebend. So auch Art. 57 Abs. 2 ASt.

Folgerichtig schreibt Art. 100 Abs. 1 ASt. dann auch das Recht der „deutschsprachigen Bürger der Provinz Bozen“¹²⁰⁵ fest, „im Verkehr mit den Gerichtsämtern und mit den Organen und Ämtern der öffentlichen Verwaltung“ mit Sitz in Südtirol (bzw. im Trentino, aber mit Zuständigkeit für die gesamte Region) sowie „mit den Konzessionsunternehmen, die in der Provinz öffentliche Dienste versehen, ihre Sprache zu gebrauchen“ (Recht auf den Gebrauch der deutschen Sprache).¹²⁰⁶ Umgekehrt verpflichtet Art. 100 Abs. 3 ASt. die Stellen schriftlich wie mündlich zur Verwendung der „Sprache dessen, der sich an sie wendet“ sowie „der Sprache, in der der Vorgang von einem anderen Organ oder Amt eingeleitet worden ist“. Amtswegiger Schriftverkehr erfolgt „in der mutmaßlichen Sprache des Bürgers“.¹²⁰⁷

Diese Verpflichtung kann aber nur eingehalten werden, wenn die Bediensteten dieser Stellen über ausreichende Sprachkenntnisse verfügen. Um dies – und damit letztlich die praktische Wirksamkeit der Sprachenrechte – sicherzustellen, wurde mit DFB zum Statut (Abschnitt 1 DPR Nr. 752 vom 26. Juli 1976)¹²⁰⁸ eine Zweisprachigkeitspflicht (Deutsch-Italienisch) für *alle* öffentlichen Bediensteten in Südtirol eingeführt.¹²⁰⁹

Ein Recht auf den Gebrauch des Ladinischen ist dagegen nicht im Statut verankert. Für die Ladiner sind nur Rechte auf Förderung von Initiativen und Tätigkeiten in den Bereichen Kultur, Presse und Freizeitgestaltung¹²¹⁰ bzw. auf Wahrung von Ortsnamen und Traditionen normiert (Art. 102 ASt.). Ein i. d. R. auf die ladinischen Ortschaften beschränktes Sprachenrecht wurde aber mit DFB eingeführt (Art. 32 DPR Nr. 574/1988).¹²¹¹

¹²⁰⁵ Es sei aber angemerkt, dass das Recht auf den Gebrauch der deutschen Sprache infolge der EuGH-Urteile in den Rs. *Bickel und Franz* und *Grauel Rüffer* zunächst auch auf (auch: nicht-ansässige) Unionsbürger und schließlich – mit einer Änderung der einschlägigen DFB des DPR Nr. 574/1988 – schlichtweg auf alle Personen ausgedehnt wurde. Siehe dazu kurz unten 3. Teil, A.IV. (Fn. 642).

¹²⁰⁶ Vgl. Paketmaßnahmen Nr. 64 (Gerichtsämter und Konzessionsunternehmen) und 66.

¹²⁰⁷ Vgl. auch Paketmaßnahme Nr. 65. Zu den Sprachenrechten zuletzt m.w.N. *Haller*, Sprachenrechte in Südtirol auf dem Prüfstand des Ärztemangels, in: Burger et al. (Hg.), *Recht und Sprache. Tagung der Österreichischen Assistentinnen und Assistenten Öffentliches Recht*. Band 9. Salzburg 2018 (2019) 135; ferner etwa *Riz/Happacher*, *Verfassungsrecht* 356 ff.; *Palermo/Woelk*, Die Regelungen zum Sprachgebrauch vor Gericht und Verwaltung, in: Marko et al. (Hg.), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol* (2005) 332; *Fraenkel-Haerberle*, Linguistic Rights and the Use of Language, in: *Woelk/Palermo/Marko* (Hg.), *Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol* (2008) 259; *Dubis*, Das Recht auf den Gebrauch der Sprachen im Umgang mit der öffentlichen Verwaltung. Gleichwertiger Schutz der deutschen und der italienischen Sprache in Südtirol (2008).

¹²⁰⁸ GA Nr. 304 vom 15. 11. 1976.

¹²⁰⁹ Siehe dazu kurz unten 2. Teil, B.II.2.c(cc); ferner die soeben in Fn. 1207 genannten Literaturhinweise.

¹²¹⁰ Bis hierhin in Umsetzung der Paketmaßnahme Nr. 93.

¹²¹¹ Siehe zu diesem Sprachendekret kurz unten 2. Teil, B.II.2.c(cc).

cc) Proporzregelungen

Eine weitere Gruppe von Maßnahmen zum Schutz der zwei Minderheiten und zur Sicherung des friedlichen Zusammenlebens aller drei Sprachgruppen bilden jene Regelungen, die eine Verteilung von politischen Ämtern, von Haushaltsmitteln in den Bereichen Fürsorge, Soziales (u. a. geförderter Wohnbau)¹²¹² und Kultur¹²¹³ sowie von Stellen im öffentlichen Dienst im Verhältnis zur zahlenmäßigen Stärke der drei (anerkannten) Sprachgruppen verlangen (ethnischer Proporz).¹²¹⁴ Heute ist der ethnische Proporz insb. in Bezug auf öffentliche Ämter und auf den öffentlichen Dienst von großer Bedeutung.

Im politischen Bereich bestehen mehrere Proporzregelungen: Nach Art. 30 Abs. 1 ASt. wird der Regionalratspräsident zunächst „aus den Abgeordneten der italienischen Sprachgruppe“ gewählt, in der zweiten Hälfte der Gesetzgebungsperiode dagegen aus jenen der deutschen Sprachgruppe; im Landtag verhält es sich genau umgekehrt (Art. 49 Abs. 2 ASt. i. d. F. bis 2001 bzw. Art. 48-ter Abs. 3 ASt. i. d. F. Art. 4 Abs. 1 lit. aa VerfG Nr. 2/2001).¹²¹⁵ Die Regional- bzw. Landesregierung muss „im Verhältnis zur Stärke der Sprachgruppen“ im Regionalrat bzw. Landtag zusammengesetzt sein; von zwei Vizepräsidenten muss einer der deutschen und einer der italienischen Sprachgruppe angehören (Art. 36 Abs. 3 bzw. Art. 50 Abs. 2 ASt.).¹²¹⁶ In (das Regionalgesetz über) die Ordnung der örtlichen Körperschaften sind Normen aufzunehmen, „um die verhältnismäßige Vertretung der Sprachgruppen bei der Erstellung ihrer Organe zu gewährleisten“ (Art. 60 Abs. 1 ASt.). In Südtirol hat jede Sprachgruppe, die im Gemeinderat mindestens zwei

¹²¹² Vgl. *Eisendle*, Geförderter Wohnbau, in: Obwexer et al. (Hg.), EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie (2015) 291 (300 f. und 310–312, m.w.N.).

¹²¹³ Hier wird aber auch „auf das Ausmaß des Bedarfes einer jeden Sprachgruppe“ Bezug genommen. Vgl. Art. 15 Abs. 2 ASt. (in Umsetzung der Paketmaßnahme Nr. 88).

¹²¹⁴ Siehe zum ethnischen Proporz (mit Schwerpunkt auf den öffentlichen Dienst) etwa *Grigolli*, Minderheiten 254 ff.; *Oberrrauch*, Proporz 25 ff.; *Toggenburg*, Konfrontation 475 ff.; *Wimmer/Happacher Brezinka*, EE 2001, 97 ff.; *Poggeschi*, Der ethnische Proporz, in: Marko et al. (Hg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol (2005) 322; *Peterlini O.*, Proporz v. a. 34 ff.

¹²¹⁵ Seit 2001 besteht zudem in beiden Vertretungskörpern die Möglichkeit, mit Zustimmung der Mehrheit der betreffenden Abgeordneten einen ladinischen Abgeordneten für den betreffenden Zeitraum zum Präsidenten zu wählen (Art. 30 Abs. 3 ASt. i. d. F. Art. 4 Abs. 1 lit. p VerfG Nr. 2/2001 bzw. Art. 48-ter Abs. 3 ASt. i. d. g. F.). Zudem gibt es seitdem jeweils zwei – und nicht mehr nur einen – Vizepräsidenten, was die Präsenz aller drei Sprachgruppen in den Präsidien ermöglicht (Art. 30 Abs. 3 bzw. Art. 48-ter Abs. 2 ASt. i. d. g. F.). Für einen kurzen Überblick über weitere Inhalte des VerfG Nr. 2/2001 siehe unten 3. Teil, A.II.2.

¹²¹⁶ Vgl. Paketmaßnahme Nr. 75. Gem. Art. 36 Abs. 3 ASt. i. d. F. Art. 4 Abs. 1 lit. t VerfG Nr. 2/2001 steht den Ladinern aber auch in Abweichung vom Proporz ein Sitz in der Regionalregierung zu. In der Landesregierung *kann* der ladinischen Sprachgruppe dagegen gem. Art. 50 Abs. 3 ASt. i. d. F. Art. 4 Abs. 1 lit. dd VerfG Nr. 2/2001 ein Sitz gewährt werden. Ist dies der Fall, muss seit 2017 die Anzahl der LH-Stellvertreter von zwei auf drei erhöht und um das ladinische Regierungsmitglied erweitert werden (Art. 50 Abs. 1 und 2 ASt. i. d. F. Art. 3 lit. a Nr. 1 und 2 sowie lit. b VerfG Nr. 1/2017 (dazu unten 3. Teil, A.III.2.)).

Vertreter stellt, das Recht auf Vertretung im Gemeindefachausschuss (Abs. 2).¹²¹⁷ Die Gesetze über die Regionalratswahl (seit 2001: Landtagswahl)¹²¹⁸ und über die Zusammensetzung der Kollegialorgane der örtlichen Körperschaften in Südtirol müssen schließlich „die Vertretung der ladinischen Sprachgruppe gewährleisten.“¹²¹⁹

Hinzu kommt hier als weitere Minderheitenschutzmaßnahme¹²²⁰ das Erfordernis vierjähriger ununterbrochener Ansässigkeit als Voraussetzung für die Ausübung des aktiven Wahlrechts bei Regionalrats- (heute: Landtags-) und Gemeinderatswahlen (Ansässigkeitsklausel).¹²²¹

Der ethnische Proporz im öffentlichen Dienst ist dagegen (in Umsetzung von Pkt. 1 Abs. 2 lit. d PV¹²²² und Paketmaßnahme Nr. 94) in Art. 89 ASt. geregelt – allerdings nur für staatliche Ämter.¹²²³ Diesbezüglich werden für Südtirol eigene Stellenpläne eingerichtet (Abs. 1);¹²²⁴ die Stellen sind Bürgern der drei Sprachgruppen im Verhältnis zur zahlenmäßigen Stärke vorbehalten (Abs. 3). Der der deutschen und der ladinischen¹²²⁵ Sprachgruppe zustehende Anteil soll schrittweise durch Zuteilung von offenen Stellen erreicht werden (Abs. 4). Inhaber dieser Stellen dürfen i. d. R. nicht außerhalb Südtirols versetzt werden (Abs. 5 und 6).¹²²⁶

Auf Regional-, Landes-, Bezirks- und Gemeindeebene wird der ethnische Proporz ebenfalls angewandt, wenngleich er hier nicht explizit im System des Sondersta-

¹²¹⁷ Paketmaßnahme Nr. 87.

¹²¹⁸ Art. 25 Abs. 1 und 2 ASt. i. d. F. Art. 4 Abs. 1 lit. f VerfG Nr. 2/2001.

¹²¹⁹ Art. 62 ASt. i. d. F. bis 2001 bzw. Art. 48 Abs. 2 ASt. i. d. F. Art. 4 Abs. 1 lit. z VerfG Nr. 2/2001 (Landtagswahl) und Art. 62 Abs. 1 ASt. i. d. F. Art. 4 Abs. 1 lit. gg VerfG Nr. 2/2001 (örtliche Körperschaften; dazu VfGH Urteil Nr. 261/1995, GA VfGH Nr. 27 vom 28.6.1995, RE Pkt. 6); in Umsetzung der Paketmaßnahme Nr. 91. Für weitere Proporzregelungen im Politikbereich vgl. Art. 33 Abs. 4 (i. d. F. Art. 4 Abs. 1 lit. r VerfG Nr. 2/2001: Abs. 2), Art. 49 Abs. 1 und 3 (i. d. F. Art. 4 Abs. 1 lit. cc VerfG Nr. 2/2001: Art. 49-bis Abs. 4), Art. 54 Nr. 5 sowie Art. 62 Abs. 2 und 3 ASt. i. d. F. Art. 4 Abs. 1 VerfG Nr. 1/2017 (dazu unten 3. Teil, A.III.2.). Vgl. zudem Art. 19 Abs. 13 ASt. (Landesschulrat).

¹²²⁰ Vgl. z. B. *Bonell/Winkler*, Autonomie 32: „Damit soll verhindert werden, dass anlässlich von Wahlen durch umfangreiche Bevölkerungsverschiebungen von außen her das ethnische Gleichgewicht im Land gestört wird.“

¹²²¹ Art. 25 Abs. 4 (i. d. F. Art. 4 Abs. 1 lit. f VerfG Nr. 2/2001 dagegen: Abs. 2) bzw. Art. 63 i. V.m. Art. 25 Abs. 4 (i. d. g. F.: Abs. 2) ASt., jeweils in Umsetzung der Paketmaßnahme Nr. 50. Siehe dazu auch unten 3. Teil, B.II.2.a).

¹²²² Siehe dazu oben 2. Teil, A.I.2.a)bb(3).

¹²²³ Einschließlich der Gerichtsbehörden (Abs. 7; Paketmaßnahme Nr. 96), jedoch nicht für die „Laufbahnen des höheren Dienstes der Zivilverwaltung des Inneren, für die Bediensteten der Sicherheitspolizei und für die Verwaltungsbediensteten des Verteidigungsministeriums“ (Abs. 2). Vgl. auch Paketmaßnahme Nr. 105.

¹²²⁴ Nach Verwaltung und Laufbahnen. Vgl. Paketmaßnahme Nr. 94 sowie die DFB des DPR Nr. 752/1976.

¹²²⁵ Vgl. Paketmaßnahme Nr. 92.

¹²²⁶ Vgl. Paketmaßnahme Nr. 95.

tuts,¹²²⁷ sondern „nur“ in Regional-¹²²⁸ bzw. Landesgesetzen¹²²⁹ grundgelegt ist.¹²³⁰ Dies ist aber unproblematisch, da auch die Region und das Land Minderheitenschutzmaßnahmen setzen dürfen.¹²³¹

Die Funktionsfähigkeit des ethnischen Proporztes ist von zwei Instrumenten abhängig: einer Volkszählung mit (anonymer) Abfrage der Sprachgruppenzugehörigkeit zur periodischen Ermittlung der zahlenmäßigen Stärke der drei Sprachgruppen (Quotenermittlung)¹²³² und der Sprachgruppenzugehörigkeits- bzw. -angliederungserklärung als Voraussetzung für den Erhalt von proporzgebundenen Ämtern, Leistungen oder Stellen. Diese Instrumente sind – wie auch die Detailregelung des Stellenproporztes – im DPR Nr. 752/1976 geregelt.¹²³³

dd) Rechtsschutzgarantien

Einige statutarische Schutzmaßnahmen nehmen die Form von Rechtsschutzgarantien an. Dies trifft – zumindest in systematischer Hinsicht¹²³⁴ – auch auf Art. 56

¹²²⁷ Vgl. aber die extensive Auslegung von Art. 61 ASt. durch den VfGH. Dazu bereits oben 2. Teil, A.VI.1.b)gg(4).

¹²²⁸ Art. 1 Abs. 3 RG Nr. 1 vom 4. 1. 1993, OBl. Nr. 1 zu ABIReg. Nr. 3 vom 19. 1. 1993, i.d.g.F. (Gemeindepersonal: mit Verweis auf Statut und DFB und somit wohl über eine extensive Auslegung des Art. 61 ASt.); zuvor Art. 1 und 2 RG Nr. 8 vom 28. 5. 1990, ABIReg. Nr. 27 vom 5. 6. 1990 (Personal der Gemeinden und der Region: mit eigener Regelung; die implizite Aufhebung des RG Nr. 8/1990 durch Art. 63 RG Nr. 1/1993 betrifft wohl nur Gemeindepersonal, nicht aber das im RG Nr. 1/1993 nicht geregelte Personal der Region); Art. 15 RG Nr. 23 vom 7. 9. 1958, ABIReg. Nr. 36 vom 9. 9. 1958 (Personal der Region: mit eigener Regelung; ist wohl noch in Kraft, da die Begründung des Beschlusses des Regionalratspräsidiums Nr. 306 vom 20. 9. 2017 darauf verweist).

¹²²⁹ LG Nr. 40 vom 18. 10. 1988, ABIReg. Nr. 49 vom 2. 11. 1988.

¹²³⁰ Vgl. *Poggeschi*, Proporz 326–328.

¹²³¹ Vgl. in Bezug auf die vergleichbare Ausdehnung der Zweisprachigkeitspflicht im öffentlichen Dienst durch ein Landesgesetz VfGH Urteil Nr. 312/1983, RE Pkt. 3 ff. Dazu bereits oben 2. Teil, A.VI.1.b)gg(4) und 2. Teil, B.I.2.a); vgl. zudem z. B. *Palici di Suni Prat*, Intorno 88 ff. (Überschrift: „*Minoranze e competenza regionale*“).

¹²³² Außer im Politikbereich, wo sich die Quoten für die Ämterverteilung aus dem Wahlergebnis ergeben.

¹²³³ Dazu *Brunner/Ladurner/Zeller*, Volkszählung in Südtirol. Die Neuregelung der Sprachgruppenerhebung unter besonderer Berücksichtigung EU-rechtlicher Vorgaben (2007); *Lantschner/Poggeschi*, Quota System. Census and Declaration of Affiliation to a Linguistic Group, in: *Woelk/Palermo/Marko* (Hg.), *Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol* (2008) 219 (226 ff.); *Manning*, Die Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung aus verfassungsrechtlicher Sicht: Entwicklungen und aktueller Stand (2007); *Poggeschi*, Volkszählung und Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung, in: *Marko et al.* (Hg.), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol* (2005) 306; *Zeller*, Volkszählung und Sprachgruppenzugehörigkeit in Südtirol. Völker-, verfassungs- und europarechtliche Aspekte (1991). Zur Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung siehe zudem unten 3. Teil, B.I.2.f)bb).

¹²³⁴ So *Toniatti*, *Evolution* 82.

und 84 ASt. zu, denen gemein ist, dass sie den Sprachgruppen im Regionalrat und im Landtag eine ganz besondere, „quasi-rechtspersönliche“¹²³⁵ Stellung einräumen. Nicht umsonst wird hier in Anlehnung an die Regionalrats- bzw. Landtagsfraktionen (*gruppi consiliari*) von Sprachgruppenfraktionen im Regionalrat bzw. im Landtag (*gruppi linguistici consiliari*) gesprochen.¹²³⁶

In Umsetzung der Paketmaßnahme Nr. 83 ermöglicht Art. 56 Abs. 1 ASt. der „Mehrheit der Abgeordneten einer Sprachgruppe“ im Regionalrat und im Landtag, eine „Abstimmung nach Sprachgruppen“ zu verlangen, wenn sie „die Gleichheit der Rechte zwischen den Bürgern verschiedener Sprachgruppen oder die volkliche Eigenart der Sprachgruppen“ durch einen Gesetzesvorschlag verletzt sieht. Wird der Antrag auf getrennte Abstimmung abgelehnt oder der Vorschlag trotz der Gegenstimme von zwei Dritteln der antragstellenden Sprachgruppe angenommen, kann die Mehrheit dieser Sprachgruppe das Gesetz nach Art. 56 Abs. 2 ASt. (in Umsetzung der Paketmaßnahme Nr. 84) binnen dreißig Tagen nach Kundmachung beim VfGH anfechten.¹²³⁷ Diese einzigartige Form der (direkten) Normenkontrolle¹²³⁸ wurde bisher nur zwei Mal in Anspruch genommen – in beiden Fällen nach 1992 und vom damals einzigen ladinischen Abgeordneten *Carlo Willeit*.¹²³⁹

Eine Abstimmung nach Sprachgruppen ist zudem nach Art. 84 Abs. 2 ASt. auch für einzelne Kapitel des Haushaltsvoranschlags der Region und des Landes möglich, den der Regionalrat bzw. der Landtag auf Vorschlag der jeweiligen Regierung mit Gesetz genehmigt (Abs. 1). Für jene Kapitel, denen nicht die Mehrheit der Abgeordneten aller Sprachgruppen zustimmt, kommt ein besonderes Verfahren zur Anwendung, das – mit dem gesamten Art. 84 ASt. – in den Paketmaßnahmen Nr. 59 und 85 verankert ist (Haushaltsgarantie).¹²⁴⁰ Binnen drei Tagen werden die betreffenden Kapitel einer Kommission vorgelegt, die aus jeweils zwei – zu Beginn der Gesetzgebungsperiode gewählten – Abgeordneten der deutschen und der italienischen

¹²³⁵ Vgl. z. B. *Maines*, Quasi-Rechtspersönlichkeit.

¹²³⁶ Explizit in der italienischen Fassung des Art. 92 ASt. Diese Ähnlichkeit zwischen Parteien und den drei Sprachgruppen im Regionalrat und im Südtiroler Landtag sieht auch *Rigano*, *Il ricorso costituzionale diretto delle minoranze linguistiche*, in: Anzon/Caretti/Grassi (Hg.), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale* (2000) 199 (204 f.); ferner etwa *Toniatti*, *Evolution* 78.

¹²³⁷ Für eine nähere Bestimmung der zulässigen Anfechtungsgründe vgl. *Rigano*, *Ricorso* 210 f.

¹²³⁸ Ansonsten steht der Zugang zum Normenkontrollverfahren vor dem VfGH nur dem Staat, den Regionen und den Autonomen Provinzen (direkte Verfassungsbeschwerde) sowie den Gerichten im Rahmen laufender Verfahren (indirekte Verfassungsbeschwerde) offen. Vgl. u. a. Art. 127 Verf., Art. 97 f. ASt. und Art. 23 ff. G.Nr. 87 vom 11. 3. 1953, GA Nr. 62 vom 14. 3. 1953. Dazu *Riz/Happacher*, *Verfassungsrecht* 236 ff.

¹²³⁹ VfGH Urteil Nr. 261/1995; Urteil Nr. 356/1998, GA VfGH Nr. 43 vom 28. 10. 1998. Vgl. dazu die Darstellung bei *Toniatti*, *Evolution* 78 f. und 82–85 (mit Literaturhinweisen in Fn. 27 und 29).

¹²⁴⁰ Vgl. *Riz/Happacher*, *Verfassungsrecht* 382 f.

Sprachgruppe besteht (Abs. 3).¹²⁴¹ Binnen fünfzehn Tagen entscheidet die Kommission dann mit einfacher Mehrheit¹²⁴² über die Benennung der Kapitel und die Höhe ihrer Ansätze, wobei diese Entscheidung den Regionalrat bzw. den Landtag bindet (Abs. 4; i.d.g.F.: Abs. 5). Bei Nichteinigung werden die Akten dagegen an das Verwaltungsgericht Bozen übermittelt, das binnen dreißig Tagen mit Schiedsspruch über die Benennung der Kapitel und die Höhe der Ansätze entscheidet (Abs. 5; i.d.g.F.: Abs. 6); diese Entscheidung ist unanfechtbar (Abs. 7; i.d.g.F.: Abs. 8).¹²⁴³ Auf regionaler Ebene ist zudem auch die Zustimmung der Mehrheit der Abgeordneten beider Länder – bei sonstiger Genehmigungserteilung durch ein „Organ auf regionaler Ebene“ – nötig (Abs. 9; i.d.g.F.: Abs. 10). Einnahmenkapitel, Ausgabenkapitel mit gesetzlich vorbestimmter Höhe sowie „Kapitel, die sich auf normale Kosten für die Tätigkeit der Organe und Ämter der Körperschaft beziehen“, unterliegen nicht der Haushaltsgarantie (Abs. 6; i.d.g.F.: Abs. 7).

Eine weitere Rechtsschutzgarantie ist die Einrichtung eines Regionalen Verwaltungsgerichts mit Autonomer Sektion in Südtirol (Art. 90 ASt.), deren Richter nicht nur „in gleicher Zahl den zwei stärksten Sprachgruppen angehören“ müssen (Art. 91 Abs. 1 ASt.), sondern die auch zur Hälfte vom Landtag ernannt werden (Abs. 2). Das Präsidentenamt steht abwechselnd der deutschen und der italienischen Sprachgruppe zu (Abs. 3), was auch deshalb von Bedeutung ist, weil die Stimme des Präsidenten bei Stimmgleichheit entscheidend ist – außer bei Verfahren nach Art. 84 und 92 ASt. (Abs. 4).¹²⁴⁴ Ebenso müssen den Sektionen des Staatsrats, die für Beschwerden gegen Entscheidungen dieses Verwaltungsgerichts zuständig sind, gem. Art. 93 ASt. (Paketmaßnahme Nr. 89) Richter der deutschen Sprachgruppe angehören.¹²⁴⁵

Nach Art. 92 (i.d.g.F.: Abs. 1) ASt. können (einzelne) Regionalrats- bzw. Landtagsabgeordnete Verwaltungsakte der Körperschaften und Organe mit Sitz in der Region anfechten, wenn sie annehmen, dass diese „den Grundsatz der Gleichheit der Bürger wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Sprachgruppe verletzen“.

¹²⁴¹ Nach Art. 84 Abs. 3 ASt. i.d.F. Art. 5 Abs. 1 lit. a VerfG Nr. 1/2017 gilt diese Vorgehensweise aber nur noch dann, wenn die Zustimmung zu Haushaltskapiteln von der Mehrheit der Abgeordneten der deutschen oder der italienischen Sprachgruppe verweigert wird. Verweigert hingegen die Mehrheit der ladinischen Abgeordneten die Zustimmung, besteht die Kommission nunmehr nach Art. 84 Abs. 4 ASt. i.d.F. Art. 5 Abs. 1 lit. b VerfG Nr. 1/2017 aus jeweils einem Abgeordneten aller drei Sprachgruppen.

¹²⁴² Die dreiköpfige Kommission bei Nichtzustimmung der Ladiner muss dagegen einstimmig entscheiden.

¹²⁴³ Auch die Zentralregierung kann Haushaltskapitel, auf die die Haushaltsgarantie zur Anwendung gelangt war, nur wegen Verletzung der Verfassung und des Statuts anfechten. Vgl. Art. 84 Abs. 8 (i.d.g.F.: Abs. 9) ASt.

¹²⁴⁴ Vgl. Paketmaßnahme Nr. 90. Siehe zum Verwaltungsgericht Bozen zuletzt *Rosani*, La giurisdizione come funzione dello Stato. Alto Adige/Südtirol, in: Happacher/Toniatti (Hg.), *Gli ordinamenti dell' Euregio. Una comparazione* (2018) 158 (162–167 sowie Literaturhinweise in 174 f.).

¹²⁴⁵ I.d.F. Art. 7 VerfG Nr. 1/2017: „oder zur ladinischen Sprachgruppe“.

Bei Verwaltungsakten von Gemeinden sind zudem auch (einzelne) Gemeinderäte beschwerdeberechtigt – allerdings nur dann, wenn die Verletzung von der Mehrheit der Gemeinderäte dieser Sprachgruppe anerkannt wurde.¹²⁴⁶

Das Statut regelt auch die Kontrolle durch den VfGH. Vor diesem können Regional- und Landesgesetze „wegen Verletzung der Verfassung oder dieses Statuts oder des Grundsatzes der Gleichheit zwischen den Sprachgruppen“ angefochten werden (Art. 97 Abs. 1 ASt.) – und zwar sowohl von der Zentralregierung (Abs. 2) als auch von der Region (Landesgesetze) und den Landtagen (Regionalgesetze oder Landesgesetze des anderen Landes) (Abs. 3).

Zusätzlich zur Anfechtung von – bereits beurkundeten – Landesgesetzen sieht Art. 55 ASt. ein weiteres, präventives Kontrollinstrument der Zentralregierung vor (Präventivkontrolle), das seit der Verfassungsreform von 2001 aber nicht mehr anwendbar ist.¹²⁴⁷ Gem. Art. 55 Abs. 1 ASt. waren vom Regionalrat oder vom Landtag genehmigte Gesetzesvorlagen zuerst dem Regierungskommissar von Trient bzw. – für Südtiroler Landesgesetze – Bozen mitzuteilen. Daraufhin konnte die Zentralregierung die Vorlage wegen Befugnisüberschreitung oder Widerspruch zu nationalen Interessen binnen dreißig Tagen beanspruchen und an den Regionalrat bzw. den Landtag rückverweisen. Nach der Rückverweisung musste die Vorlage erneut – und „mit absoluter Stimmenmehrheit der Mitglieder“¹²⁴⁸ – beschlossen werden (Beharrungsbeschluss), um eine Beurkundung¹²⁴⁹ zu ermöglichen. Die Zentralregierung konnte diese dann aber immer noch verhindern, indem sie – binnen fünfzehn Tagen nach der Bekanntgabe des Beschlusses – eine direkte Verfassungsbeschwerde¹²⁵⁰ erhob (Abs. 2).

Staatliche Gesetze und Akte mit Gesetzeskraft können dagegen vom Präsidenten der Region nach Beschluss des Regionalrats und – in Umsetzung der Paketmaßnahme Nr. 62 – vom LH nach Beschluss des Landtags angefochten werden (Art. 98 Abs. 1 ASt.).¹²⁵¹ Dabei können Verletzungen des Statuts und „des Grundsatzes des

¹²⁴⁶ Vgl. Paketmaßnahme Nr. 86.

¹²⁴⁷ Siehe dazu unten 3. Teil, A.II.3.

¹²⁴⁸ Vgl. auch den Sonderfall des Art. 55 Abs. 3 ASt., der ebenfalls eine solche Mehrheit voraussetzt.

¹²⁴⁹ Die Beurkundung von Regional- bzw. Landesgesetzen erfolgt gem. Art. 55 Abs. 4 ASt. durch den Präsidenten der Region bzw. den LH; der Regierungskommissar versieht (bzw. versah) die Gesetze mit einem Sichtvermerk.

¹²⁵⁰ Art. 55 Abs. 2 ASt. sieht daneben auch die Möglichkeit vor, „vor den Kammern den Interessengegensatz in der Sache selbst geltend“ zu machen. Diese Alternative kam jedoch nie zur Anwendung, da die Schranke des gesamtstaatlichen Interesses vom VfGH von Beginn an von einer inhaltlichen („*limite di merito*“) in eine Rechtmäßigkeitsschranke („*limite di legittimità*“) umgewandelt wurde. Vgl. dazu z. B. *Bronzetti*, Le potestà legislative ed amministrative della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province di Trento e Bolzano² (1985) 22 f. (m.w.N. in Fn. 41); *Manganiello*, Le Regioni 2012, 57 f. (m.w.N. in Fn. 2).

¹²⁵¹ Art. 83 ASt. 1948 hatte das Recht auf Erhebung einer direkten Verfassungsbeschwerde gegen staatliche Gesetze und Akte mit Gesetzeskraft dagegen nur der Region zugesprochen. Siehe dazu oben 2. Teil, A.II.2.b).

Schutzes der deutschen und ladinischen sprachlichen Minderheiten“ gerügt werden.¹²⁵² Die Region und die Länder können zudem Befugniskonflikte erheben, wenn sie der Meinung sind, dass eine (Verwaltungs-)Maßnahme des Staates ihren statutarisch „zuerkannten Zuständigkeitsbereich verletzt“ (Abs. 2).¹²⁵³

Art. 98 Abs. 1 ASt. ist übrigens einer von nur zwei (seit VerfG Nr. 1/2017: vier)¹²⁵⁴ Fällen, in denen im Statut das Wort „Sprachminderheiten“ („*minoranze linguistiche*“) verwendet wird (für den zweiten Fall siehe sogleich) – in allen anderen Fällen ist von „Sprachgruppen“ („*gruppi linguistici*“) die Rede. Von (Sprach-) Minderheiten ist also nur dann die Rede, wenn sich Normen nur auf die deutsche und/oder die ladinische Sprachgruppe beziehen. Somit findet die auch in dieser Arbeit angewandte Unterscheidung zwischen Minderheiten und Sprachgruppen auch einen positiv-rechtlichen Niederschlag im Autonomiestatut.¹²⁵⁵

ee) Minderheitenschutzrelevante Landeskompetenzen

Eine weitere, bereits mehrfach erwähnte Norm,¹²⁵⁶ die explizit von Minderheiten spricht, hat 1971 in Umsetzung der Paketmaßnahme Nr. 1 Eingang in die Schrankenregelung des Art. 4 ASt. gefunden. Demnach ist in den gesamtstaatlichen Interessen, die die Region und das Land (Art. 8 i.V.m. Art. 4 ASt.) in Ausübung ihrer Gesetzgebungskompetenzen (u. a.) beachten müssen, „jenes des Schutzes der örtlichen sprachlichen Minderheiten inbegriffen“. Die Verankerung des Minderheitenschutzes als gesamtstaatliches Interesse hat zur Folge, dass diese besonders dehnbare Schranke in einem zentralen Punkt – aus der Sicht Südtirols: positiv – konkretisiert wird. Indem dieses gesamtstaatliche Interesse nämlich immer auch den Minderheitenschutz umfasst, wurde die Schrankenwirkung der (anderen) gesamtstaatlichen Interessen, die sich bis 1972 „nach Bedarf dehnen“¹²⁵⁷ ließen, zumindest abgeschwächt.¹²⁵⁸

¹²⁵² Verletzungen der Verfassung kann dagegen nur der Staat geltend machen (vgl. Art. 97 Abs. 1 ASt.). Dies hat zur Folge, dass der Staat die Beachtung *aller* verfassungsrechtlichen Bestimmungen einfordern kann, während die Region und das Land Staatsgesetze nur aufgrund von Kompetenzverletzungen – und von Verletzungen des Grundsatzes des Minderheitenschutzes – anfechten können. Vgl. z. B. *Reggio d’Aci*, Regione 288 ff.

¹²⁵³ Allgemein zu Befugniskonflikten zwischen Körperschaften z. B. *Riz/Happacher*, Verfassungsrecht 248 ff.

¹²⁵⁴ Nunmehr auch in Art. 27 Abs. 2 und Art. 102 Abs. 3 ASt. (jeweils: „ladinischen Sprachminderheit“).

¹²⁵⁵ Siehe für diese Unterscheidung bereits in der Einleitung (oben I. Teil, C.). Vgl. auch *Toniatti*, Evolution 75 f.

¹²⁵⁶ Oben 2. Teil, A.VI.1.b)ff(4) und 2. Teil, B.I.2.a).

¹²⁵⁷ *Riz/Happacher*, Verfassungsrecht 389; VfGH Urteil Nr. 177/1988, RE Pkt. 2.4.1.: „*A differenza di tutti gli altri limiti [...] non presenta affatto un contenuto astrattamente predefinito né sotto il profilo sostanziale né sotto quello strutturale. Al contrario, si tratta di un concetto dal contenuto elastico e relativo, che non si può racchiudere in una definizione generale dai confini netti e chiari. Come ogni nozione dai margini incerti o mobili, che acquista un*

Zuletzt sind auch einige Landeskompetenzen direkt für den Minderheitenschutz relevant, z. B. Art. 8 Nr. 2–4 und 26–29 sowie Art. 9 Nr. 2 und 4 ASt. Diese werden nun dargestellt.¹²⁵⁹

c) Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie

Südtirol verfügt nach dem Zweiten Autonomiestatut über eine umfassende Gesetzgebungs- und Vollziehungsautonomie; die Rolle der Region wurde dagegen stark eingeschränkt.¹²⁶⁰

aa) Gesetzgebungskompetenzen

Das Statut kennt mehrere Kompetenztypen, die sich in Anzahl und Umfang der Schranken – und somit im autonomen Handlungsspielraum – unterscheiden. Die Schranken der drei allgemeinen Kompetenztypen – die ausschließliche, die geteilte und die ergänzende – sind zwar i.Z.m. den Kompetenzen der Region definiert (Art. 4, 5 und 6 ASt.); aufgrund der Verweise in Art. 8, 9 und 10 ASt. sind sie aber auch für die Landeskompetenzen maßgeblich. In Art. 4–6 bzw. 8–10 ASt. sind auch die meisten Kompetenzbereiche genannt.

Jedenfalls werden aber bis zur Ausübung der Gesetzgebungskompetenzen auch in Materien von regionaler oder Landeskompetenz „die Gesetze des Staates angewandt“ (Art. 105 ASt.). Diese Scharniernorm dient der Schließung ungewollter Regelungslücken in der autonomen Rechtsordnung durch eine dynamische Verweisung auf die staatliche Rechtsordnung.¹²⁶¹

significato concreto soltanto in relazione al caso da giudicare, [...] può giustificare interventi del legislatore statale di ordine tanto generale e astratto quanto dettagliato e concreto.“

¹²⁵⁸ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 242/1989 (dazu oben 2. Teil, B.I.1.b)); *Happacher*, Autonomie 63–65 (als nicht relevant erwies sich der Zusatz aber i.Z.m. dem Vollzug von Unionsrecht: 492–495, m.w.N. in Fn. 195); *Riz/Happacher*, Verfassungsrecht 389: Vor 1972 wurde „die Verfassungswidrigkeit der Landesgesetze mit dem Hinweis, dass diese gegen die ‚nationalen Interessen‘ verstoßen, ziemlich willkürlich erklärt. [Danach] wurde der Einwand [...] wesentlich weniger vorgebracht und [...] fast nicht mehr als Schranke [...] angesehen.“ Vgl. auch die auf der Grundlage von Art. 4 ASt. erfolgte Neuausrichtung der VfGH-Rsp. zum Minderheitenschutz: oben 2. Teil, A.VI.1.b)ff(4) und 2. Teil, B.I.2.a). Auch *Hummer* (40 Jahre 70 f.) spricht in Bezug auf diese Schranke von „einer typischen ‚semantischen Leerformel‘“ (71) und stellt daher ihre Vereinbarkeit mit Pkt. 2 PV grundsätzlich infrage. Und selbst der VfGH betont die „*variabilità, se non la vaghezza, del suo contenuto semantico*“ – und erblickt daher die Notwendigkeit einer besonders strengen Kontrolle: VfGH Urteil Nr. 177/1988, RE Pkt. 2.4.1.

¹²⁵⁹ Unten 2. Teil, B.II.1.c)aa)(2).

¹²⁶⁰ Zur Kompetenzverteilung zwischen Region und Provinzen im Ersten Autonomiestatut vgl. oben 2. Teil, A.II.2.c).

¹²⁶¹ Ähnlich *Reggio d’Aci*, Regione 291–293. Analog Art. 106 ASt. zu ehemals regionalen Kompetenzbereichen.

(1) Kompetenztypen und Schranken

Nach Art. 4 (Länder: i.V.m. Art. 8) ASt. verfügen die Region und die Länder in zahlreichen enumerierten Materien über eine ausschließliche (oder: primäre) Gesetzgebungskompetenz, deren Ausübung den (fünf) in Art. 4 ASt. genannten Schranken unterliegt: Übereinstimmung mit der Verfassung¹²⁶² und den Grundsätzen der Rechtsordnung des Staates (i.d.F. Art. 4 Abs. 1 lit. c VerfG Nr. 2/2001: der Republik);¹²⁶³ Achtung der internationalen – und somit auch der unionsrechtlichen¹²⁶⁴ – Verpflichtungen,¹²⁶⁵ der gesamtstaatlichen Interessen, die auch das Interesse des Schutzes der örtlichen sprachlichen Minderheiten umfassen,¹²⁶⁶ sowie der grundlegenden Bestimmungen der wirtschaftlich-sozialen Reformen der Republik (im Folgenden auch: Reformschranke).¹²⁶⁷

¹²⁶² Vgl. dazu nur *Riz/Happacher*, Verfassungsrecht 386 f.

¹²⁶³ Nach ständiger VfGH-Rsp. sind dies Leitlinien oder -kriterien, die so weitreichend oder grundlegend sind, dass sie i.d.R. nur aus gesetzlichen Regelungen in mehreren Bereichen abgeleitet werden können. Aus einzelnen Bereichen können sie sich dagegen nur im Ausnahmefall und nur dann ergeben, wenn der Grundsatz dazu dient, die Einhaltung von höchsten, Verfassungsrang zukommenden (oder in ihrer unmittelbaren Durchführung umgesetzten) Werten zu garantieren. Vgl. VfGH Urteil Nr. 1107/1988, GA VfGH Nr. 52 vom 28. 12. 1988, RE Pkt. 3, m.w.N. Für *Bin/Pitruzzella* (Diritto costituzionale¹⁹ (2018) 433) sind dies somit meist ungeschriebene Normen, allgemeine Grundsätze, die nicht in einzelnen Gesetzen festgelegt sind, sondern die sich aus der Gesamtheit der Rechtsnormen ergeben (z. B. Prinzip des fairen Verwaltungsverfahrens). *Carli* (Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie (2018) 173) hebt die Gefahr einer Nivellierung von ausschließlicher und geteilter Kompetenz hervor, wenn sich Grundsätze der Rechtsordnung aus einem einzigen Gesetz ergeben können; vgl. auch *Cariola/Leotta*, Art. 116, 2202 (m.w.N. in Fn. 123 f.). Ein weiteres Problem der Ableitung aus einzelnen Gesetzen ist die schwierige Abgrenzung zur Schranke der Achtung der grundlegenden Normen wirtschaftlich-sozialer Reformen. Dazu *Riz/Happacher*, Verfassungsrecht 396, mit Beispielen in Fn. 768.

¹²⁶⁴ Vgl. nur VfGH Urteil Nr. 286/2005, GA VfGH Nr. 30 vom 27. 7. 2005, RE Pkt. 2, m.w.N. Zur Schranke der Beachtung des Unionsrechts z. B. *Happacher/Palermo/Parolari*, Kompetenzen 96 ff.

¹²⁶⁵ Siehe zu dieser Schranke z. B. *Reggio d’Aci*, Regione 65–70; *Riz/Happacher*, Verfassungsrecht 388 f.

¹²⁶⁶ Zu dieser Schranke schon oben 2. Teil, B.II.1.b)ee). Die Verfassung nennt sie seit der Verfassungsreform von 2001 nicht mehr. Vgl. VfGH Urteil Nr. 303/2003, RE Pkt. 2.2.: „*Nel nuovo Titolo V l’equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l’erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l’interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito*“. Es äußert sich seitdem aber in anderen Formen. Dazu unten 3. Teil, A.I.2.a)ee) (Fn. 266), 3. Teil, A.II.3.d) und 4. Teil, B.III.1.

¹²⁶⁷ Die Schranke charakterisiert sich laut VfGH in dreifacher Hinsicht: Erstens muss es sich um staatliche Gesetzesnormen handeln, die – mit Blick auf Inhalt, politisch-sozialer Begründung und Ziel – Reformcharakter aufweisen (bedeutender Eingriff in die Rechtsordnung oder das Leben der nationalen Rechtsgemeinschaft); zweitens müssen diese Gesetze – unter Berücksichtigung aller verfassungsrechtlichen Werte – Bereiche oder Güter des wirtschaftlich-sozialen Lebens von erheblicher Bedeutung betreffen (z. B.: Grundbedürfnis der Bürger; grundlegender Wirtschaftssektor); drittens muss es sich um „grundlegende Bestimmungen“

In weiteren Materien verfügen die Region und die Länder dagegen über eine geteilte (oder: konkurrierende, sekundäre) Gesetzgebungskompetenz, die in Art. 5 (Länder: i.V.m. Art. 9) ASt. grundgelegt ist. Hier kommt zu den bereits genannten Schranken jene der Beachtung der Grundsatzgesetzgebung des Staates hinzu (Kompetenzausübung „im Rahmen der in den Gesetzen des Staates festgelegten Grundsätze“, d. h. Detailgesetzgebung).¹²⁶⁸

In einzelnen Materien besitzen Region (Art. 6 ASt.) bzw. Länder (Art. 10 ASt.) zudem eine ergänzende (oder: tertiäre) Gesetzgebungskompetenz, die die Erlassung von Gesetzesbestimmungen „zur Ergänzung der staatlichen Gesetzesbestimmungen“ ermöglicht.¹²⁶⁹

Ebenfalls kann der Region und den Ländern gem. Art. 17 ASt. auch mit Staatsgesetz „die Befugnis zuerkannt werden, Gesetzesbestimmungen für Dienste zu erlassen, die sich auf Sachgebiete beziehen, die nicht in die jeweiligen Zuständig-

handeln, d. h. um Grundsatznormen („*norme-principio*“) oder Normen zur Regelung von Instituten (samt unabdingbaren Ausführungsnormen), die einem einheitlichen Interesse entsprechen und somit zwar eine Umsetzung im gesamten Staatsgebiet erfordern, den Regionen in ihren Kompetenzbereichen aber doch einen ausreichenden Handlungsspielraum überlassen, um die mit dem Reformgesetz eingeführten Grundsätze und Institute an örtliche Besonderheiten anzupassen. Vgl. VfGH Urteil Nr. 1033/1988, GA VfGH Nr. 47 vom 27. 10. 1988, RE Pkt. 4, m.w.N.; Urteil Nr. 198/2018, GAVfGH Nr. 46 vom 21. 11. 2018, RE Pkt. 18.7., m.w.N. („*rango di norma di riforma economico-sociale non solo a norme-principio, cioè a precetti vaghi e indeterminati, ma [...] a tutte le norme ,che rispondano complessivamente ad un interesse unitario ed esigano, pertanto, un'attuazione su tutto il territorio nazionale*“; „*i principi [...] possono anche essere desunti dalla disciplina di dettaglio, che ad essi si ispira o che necessariamente li implica e presuppone*“, wenn diese Detailregelung ein „*elemento coesenziale*“ der Reform ist). *Carli* (Diritto 173) merkt an, dass der VfGH diese Theoretisierung bis heute nicht aufgegeben hat, wenngleich einige Anwendungen nur schwer mit dieser dreistufigen Prüfung vereinbar sind; so auch *Martines/Ruggeri/Salazar*, *Lineamenti di diritto regionale*⁸ (2008) 169 f. (mit Beispielen), die auch für diese Schranke die Gefahr der Gleichsetzung von ausschließlicher und geteilter Kompetenz sehen. Unerheblich ist die Eigenqualifizierung von Normen als Normen mit Reformcharakter (vgl. *Martines/Ruggeri/Salazar*, *Lineamenti* 170; dasselbe gilt für die Eigenqualifizierung von Normen als Grundsatznormen i.Z.m. der geteilten Kompetenz: ebenda, 180). Vgl. zur Reformschranke auch die Literaturhinweise bei *Cariola/Leotta*, Art. 116, 2202 (Fn. 125).

¹²⁶⁸ Diese Grundsätze sind bestehenden Staatsgesetzen zu entnehmen. Besteht kein staatliches Rahmengesetz, sind sie aus der Gesamtheit aller Staatsgesetze zur Regelung des jeweiligen Sachbereichs abzuleiten. Vgl. dazu z. B. *Riz/Happacher*, *Verfassungsrecht* 410; *Reggio d'Aci*, *Regione* 185 ff.

¹²⁶⁹ Hier ist nicht nur die Grundsatz-, sondern die gesamte Staatsgesetzgebung im betreffenden Bereich zu beachten. Vgl. *Carli*, *Diritto* 174. Diese kann aber sehr wohl (derogierend) ergänzt werden, um eine Anpassung an besondere örtliche Gegebenheiten und Erfordernisse zu ermöglichen. Vgl. *Reggio d'Aci*, *Regione* 230 ff. Die statutarisch für bestimmte Materien erteilte ergänzende Gesetzgebungskompetenz (*potestà integrativa*) erfordert aber – im Unterschied zur „durchführenden“ Gesetzgebungskompetenz der Regionen mit Normalstatut nach Art. 117 Abs. 2 Verf. 1948 (*potestà attuativa*) – nicht mehr eine eigene staatsgesetzliche Ermächtigung zur Rechtsetzung (in diesem Sinne aber wohl fälschlicherweise *Happacher/Parlomo/Parolari*, *Kompetenzen* 74). Vgl. dazu *Martines/Ruggeri/Salazar*, *Lineamenti* 185 f.

keitsbereiche gemäß diesem Statut fallen“ (delegierte Gesetzgebungskompetenz).¹²⁷⁰

(2) Kompetenzverteilung nach Materien

Um eine Abgrenzung zu den Landeskompetenzen zu ermöglichen, werden zunächst kurz die Kompetenzbereiche der *Region* zusammenfassend aufgelistet. Ausschließliche Kompetenz (Art. 4 ASt.) hat diese in folgenden Bereichen: Ordnung der Regionalämter samt Personal (Nr. 1), der „halbregionalen Körperschaften“ (Nr. 2), der örtlichen Körperschaften (Nr. 3),¹²⁷¹ der „sanitären“ und Krankenhauskörperschaften (Nr. 7) und der Handelskammern (Nr. 8); ferner Enteignungen in ihrem Einflussbereich (Nr. 4), Grundbücher (Nr. 5), Feuerwehrdienste (Nr. 6), Genossenschaftswesen (Nr. 9) und „Meliorierungsbeiträge“ (Nr. 10). Eine geteilte Kompetenz besteht für die Ordnung der öffentlichen Fürsorge- und Wohlfahrtseinrichtungen (Art. 5 Nr. 2) sowie der Körperschaften für Boden- und Agrarkredit, der Sparkassen und Raiffeisenkassen sowie der Kreditanstalten regionalen Charakters (Nr. 3), eine ergänzende Kompetenz in den Bereichen Sozialvorsorge und -versicherungen (mit Recht auf Errichtung bzw. Förderung der Errichtung von autonomen Instituten: Art. 6 Abs. 1 ASt.).

Das Land Südtirol verfügt dagegen gem. Art. 8 ASt. über eine ausschließliche („im Rahmen der im Art. 4 gesetzten Grenzen“ auszuübende) Kompetenz „auf folgenden Sachgebieten“:

- „1) Ordnung der Landesämter und des zugeordneten Personals;^[1272]
- 2) Ortsnamengebung, mit der Verpflichtung zur Zweisprachigkeit im Gebiet der Provinz Bozen;^[1273]
- 3) Schutz und Pflege de[s] geschichtlichen, künstlerischen und volklichen [Erbes];^[1274]
- 4) örtliche Sitten und Bräuche sowie kulturelle Einrichtungen (Bibliotheken, Akademien, Institute, Museen) provinziellen Charakters; örtliche künstlerische, kulturelle und bildende Veranstaltungen und Tätigkeiten; in der Provinz Bozen können hierfür auch Hörfunk und Fernsehen verwendet werden, unter Ausschluß der Befugnis zur Errichtung von Hörfunk- und Fernsehstationen;^[1275]

¹²⁷⁰ In Umsetzung der Paketmaßnahme Nr. 80. Vgl. dazu z. B. *Reggio d’Aci*, Regione 239 ff.

¹²⁷¹ Samt Gebietsabgrenzungen. Aber erst i. d. F. Art. 6 VerfG Nr. 2 vom 23. 9. 1993, GA Nr. 226 vom 25. 9. 1993. Zuvor war die „Ordnung der Gemeinden“ eine geteilte Kompetenz der Region (Art. 5 Nr. 1 ASt. 1972).

¹²⁷² Entspricht Art. 11 Nr. 2 ASt. 1948.

¹²⁷³ Entspricht Art. 11 Nr. 3 ASt. 1948.

¹²⁷⁴ Paketmaßnahme Nr. 15. Im deutschen Wortlaut: „Werte“.

¹²⁷⁵ Paketmaßnahme Nr. 11. Enthält die Kompetenzen gem. Art. 11 Nr. 4 und 5 ASt. 1948, wird aber nun um die Verwendung von Hörfunk und Fernsehen ergänzt (vgl. erneut Paketmaßnahme Nr. 11); auch werden bildende und kulturelle Veranstaltungen und Tätigkeiten genannt (zuvor nur: „örtliche künstlerische Veranstaltungen“).

- 5) Raumordnung und Bauleitpläne;^[1276]
- 6) Landschaftsschutz;^[1277]
- 7) Gemeinnutzungsrechte;^[1278]
- 8) Ordnung der Mindestkultureinheiten, auch in [B]ezug auf die Anwendung des Artikels 847 des [Zivilgesetzbuchs]; Ordnung der geschlossenen Höfe und der auf alten Satzungen oder Gepflogenheiten beruhenden Familiengemeinschaften;^[1279]
- 9) Handwerk;^[1280]
- 10) geförderter Wohnbau, der ganz oder teilweise öffentlich-rechtlich finanziert ist; dazu gehören auch die Begünstigungen für den Bau von Volkswohnhäusern in Katastrophengebieten sowie die Tätigkeit, die Körperschaften außerprovinzialer Art mit öffentlich-rechtlichen Finanzierungen in den Provinzen entfalten;^[1281]
- 11) Binnenhäfen;^[1282]
- 12) Messen und Märkte;^[1283]
- 13) Maßnahmen zur Katastrophenvorbeugung und -soforthilfe;^[1284]
- 14) Bergbau, einschließlich der Mineral- und Thermalwässer, Steinbrüche und Gruben sowie Torfstiche;^[1285]
- 15) Jagd und Fischerei;^[1286]
- 16) Almwirtschaft sowie Pflanzen- und Tierschutzpark[s];^[1287]
- 17) Straßenwesen, Wasserleitungen und öffentliche Arbeiten im Interessenbereich der Provinz;^[1288]

¹²⁷⁶ Entspricht Art. 11 Nr. 6 ASt. 1948.

¹²⁷⁷ Entspricht Art. 11 Nr. 7 ASt. 1948.

¹²⁷⁸ Entspricht Art. 11 Nr. 8 ASt. 1948.

¹²⁷⁹ Entspricht Art. 11 Nr. 9 ASt. 1948.

¹²⁸⁰ Entspricht Art. 11 Nr. 10 ASt. 1948.

¹²⁸¹ Paketmaßnahme Nr. 12. In Art. 11 Nr. 11 ASt. 1948 noch schlichtweg „Volkswohnhäuser“.

¹²⁸² Entspricht Art. 11 Nr. 12 ASt. 1948.

¹²⁸³ Entspricht Art. 11 Nr. 13 ASt. 1948.

¹²⁸⁴ Paketmaßnahme Nr. 10. In Art. 11 Nr. 14 ASt. 1948 noch schlichtweg „Katastropheneinsatz“.

¹²⁸⁵ Paketmaßnahme Nr. 2. War zuvor gem. Art. 4 Nr. 6 ASt. 1948 eine ausschließliche Kompetenz der Region.

¹²⁸⁶ Paketmaßnahme Nr. 3. War zuvor gem. Art. 4 Nr. 11 ASt. 1948 eine ausschließliche Kompetenz der Region.

¹²⁸⁷ Paketmaßnahme Nr. 4. War zuvor gem. Art. 4 Nr. 10 ASt. 1948 eine ausschließliche Kompetenz der Region.

¹²⁸⁸ Paketmaßnahme Nr. 5. War zuvor gem. Art. 4 Nr. 5 ASt. 1948 eine ausschließliche Kompetenz der Region (beschränkt auf Bereiche „von regionalem Belang“).

- 18) [Verkehrs-] und Transportwesen im Interessenbereich der Provinz einschließlich der technischen Vorschriften für Seilbahnanlagen und ihren Betrieb;^[1289]
- 19) Übernahme öffentlicher Dienste in Eigenverwaltung und deren Wahrnehmung durch Sonderbetriebe;^[1290]
- 20) Fremdenverkehr und Gastgewerbe einschließlich der Führer, der Bergträger, der Schilehrer und der Schischulen;^[1291]
- 21) Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Forstpersonal, Vieh- und Fischbestand, Pflanzenschutzanstalten, landwirtschaftliche Konsortien und landwirtschaftliche Versuchsanstalten, Hagelabwehr, Bodenverbesserung;^[1292]
- 22) Enteignungen aus Gründen der Gemeinnützigkeit in allen Bereichen von Landeszuständigkeit;^[1293]
- 23) Errichtung und Tätigkeit von Gemeinde- und Landeskommissionen zur Betreuung und Beratung der Arbeiter auf dem Gebiete der Arbeitsvermittlung;^[1294]
- 24) Wasserbauten der dritten, vierten und fünften Kategorie;^[1295]
- 25) öffentliche Fürsorge und Wohlfahrt;^[1296]
- 26) Kindergärten;^[1297]
- 27) Schulfürsorge für jene Zweige des Unterrichtswesens, für die den Provinzen Gesetzgebungsbefugnis zusteht;^[1298]
- 28) Schulbau;^[1299]

¹²⁸⁹ Paketmaßnahme Nr. 6. War zuvor gem. Art. 4 Nr. 14 ASt. 1948 eine ausschließliche Kompetenz der Region (für Bereiche „von regionalem Belang“). Im deutschen Wortlaut – in allzu wörtlicher Anlehnung an das italienische Wort „*comunicazioni*“ – „Kommunikations- und Transportwesen“ (dazu unten 3. Teil, A.I.3.d)bb(1) (Fn. 361)).

¹²⁹⁰ Paketmaßnahme Nr. 7. War zuvor gem. Art. 5 Nr. 6 ASt. 1948 eine geteilte Kompetenz der Region.

¹²⁹¹ Paketmaßnahme Nr. 8. War zuvor gem. Art. 4 Nr. 17 ASt. 1948 eine ausschließliche Kompetenz der Region.

¹²⁹² Paketmaßnahme Nr. 9. War zuvor gem. Art. 4 Nr. 9 ASt. 1948 eine ausschließliche Kompetenz der Region (ohne Nennung des Teilbereichs „Hagelabwehr“); der Teilbereich „Bodenverbesserung“ war dagegen gem. Art. 5 Nr. 8 ASt. 1948 eine geteilte Kompetenz der Region.

¹²⁹³ Paketmaßnahme Nr. 13. War zuvor gem. Art. 4 Nr. 4 ASt. 1948 eine ausschließliche Kompetenz der Region, sofern nicht Arbeiten zulasten des Staates betroffen waren.

¹²⁹⁴ Paketmaßnahme Nr. 14.

¹²⁹⁵ Paketmaßnahme Nr. 16. War zuvor gem. Art. 5 Nr. 7 ASt. 1948 eine geteilte Kompetenz der Region (aber nur vierte und fünfte Kategorie).

¹²⁹⁶ Paketmaßnahme Nr. 17 und – für die entsprechende Beschränkung der Kompetenz der Region – 18. War zuvor gem. Art. 5 Nr. 2 ASt. 1948 eine geteilte Kompetenz der Region.

¹²⁹⁷ Paketmaßnahme Nr. 31. War zuvor gem. Art. 12 Nr. 2 erster Fall ASt. 1948 eine geteilte Landeskompetenz.

¹²⁹⁸ Paketmaßnahme Nr. 32. War zuvor gem. Art. 12 Nr. 3 ASt. 1948 eine geteilte Landeskompetenz.

¹²⁹⁹ Paketmaßnahme Nr. 33.

29) Berufsertüchtigung und Berufsausbildung.^[1300]“

Darüber hinaus verfügt das Land Südtirol gem. Art. 9 ASt. über die geteilte („im Rahmen der im Art. 5 gesetzten Grenzen“ ausübende) Kompetenz „auf folgenden Sachgebieten“:

- „1) Ortspolizei in Stadt und Land;^[1301]
- 2) Unterricht an Grund- und Sekundarschulen (Mittelschulen, humanistische Gymnasien, Realgymnasien, pädagogische Bildungsanstalten, Fachoberschulen, Fachlehranstalten und Kunstschulen);^[1302]
- 3) Handel;^[1303]
- 4) Lehrlingswesen; Arbeitsbücher; Kategorien und Berufsbezeichnungen der Arbeiter;^[1304]
- 5) Errichtung und Tätigkeit von Gemeinde- und Landeskommissionen zur Kontrolle der Arbeitsvermittlung;^[1305]
- 6) öffentliche Vorführungen, soweit es die öffentliche Sicherheit betrifft;^[1306]
- 7) öffentliche Betriebe, unbeschadet der durch Staatsgesetze vorgeschriebenen subjektiven Erfordernisse zur Erlangung der Lizenzen, der Aufsichtsbefugnisse des Staates zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und des Rechts des Innenministeriums, im Sinne der staatlichen Gesetzgebung die auf diesem Gebiete getroffenen Verfügungen, auch wenn sie endgültig sind, von Amts wegen aufzuheben. Die Regelung der ordentlichen Beschwerden gegen die genannten Verfügungen erfolgt im Rahmen der Landesautonomie;^[1307]
- 8) Förderung der Industrieproduktion;^[1308]
- 9) Nutzung der öffentlichen Gewässer, mit Ausnahme der Großableitungen zur Erzeugung elektrischer Energie;^[1309]

¹³⁰⁰ Paketmaßnahme Nr. 34 („Berufsertüchtigung“). Vgl. auch Paketmaßnahme Nr. 21 („Berufsunterricht“ als geteilte Landeskompetenz). Vgl. zur völkerrechtlichen Verankerung des Teilbereichs „Berufsausbildung“ auch oben 2. Teil, A.VI.1.b)hh(1).

¹³⁰¹ Entspricht Art. 12 Nr. 1 ASt. 1948.

¹³⁰² Entspricht Art. 12 Nr. 2 ASt. 1948 (hier noch mit den Bereichen Kindergärten und Lehrerbildung).

¹³⁰³ Paketmaßnahme Nr. 19. War zuvor gem. Art. 5 Nr. 3 ASt. 1948 eine geteilte Kompetenz der Region (beschränkt auf den Teilbereich der Förderung der Handelstätigkeit).

¹³⁰⁴ Paketmaßnahme Nr. 20.

¹³⁰⁵ Paketmaßnahme Nr. 25.

¹³⁰⁶ Paketmaßnahme Nr. 22.

¹³⁰⁷ Paketmaßnahme Nr. 73.

¹³⁰⁸ Paketmaßnahme Nr. 23. War zuvor gem. Art. 5 Nr. 3 ASt. 1948 eine geteilte Kompetenz der Region.

¹³⁰⁹ Paketmaßnahme Nr. 24. War zuvor gem. Art. 5 Nr. 5 ASt. 1948 eine geteilte Kompetenz der Region.

- 10) Hygiene und Gesundheitswesen, einschließlich der Gesundheits- und Krankenhaushäufersorge;¹³¹⁰
- 11) Sport und Freizeitgestaltung mit den entsprechenden Anlagen und Einrichtungen.¹³¹¹«

Schließlich verfügt das Land gem. Art. 10 Abs. 1 ASt. über eine ergänzende Kompetenz für „Arbeitsvermittlung und -zuweisung“.¹³¹² Zudem enthält das Statut weitere Kompetenzen der Region bzw. der Länder, die sich spezifisch auf einzelne Regelungstatbestände beziehen (z. B. Art. 7, 13 oder 72 ASt.). Die Schranken ergeben sich dann aus der jeweiligen Norm.¹³¹³

bb) Verwaltungskompetenzen

Gem. Art. 16 Abs. 1 ASt. kommt dem Land in allen Materien und innerhalb der Grenzen, in denen es über eine Gesetzgebungskompetenz verfügt, auch die Verwaltungskompetenz zu (Grundsatz der Parallelität von Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen).¹³¹⁴ Ebenso bleiben die Befugnisse, die den Provinzen „auf Grund der geltenden Gesetze“ zustehen, aufrecht, soweit sie mit dem Statut vereinbar sind (Abs. 2). Hierzu ist anzumerken, dass diese Norm schon gleichlautend in Art. 13 Abs. 2 ASt. verankert war. Somit bezieht sie sich auf jene Verwaltungskompetenzen, die den (bis 1948: *gewöhnlichen*) Provinzen schon vor 1948 bzw. i.S.v. Art. 128 Verf. 1948 zustanden.¹³¹⁵ Verwaltungskompetenzen und Mitwirkungsrechte des Landes Südtirol sind aber auch in zahlreichen spezifischen statutarischen Bestimmungen verankert (vgl. z. B. Art. 11, Art. 14 Abs. 1 und 2 sowie Art. 19 Abs. 4–6 ASt.).¹³¹⁶

Der Staat kann der Region, den Ländern und anderen öffentlichen örtlichen Körperschaften aber auch mit Staatsgesetz „eigene Befugnisse seines Verwaltungsbereiches“ – bei weiterer Kostentragung des Staates – übertragen (Abs. 3).

¹³¹⁰ Paketmaßnahme Nr. 26 und – für die entsprechende Beschränkung der Kompetenz der Region – 18. War zuvor gem. Art. 4 Nr. 12 ASt. 1948 eine ausschließliche Kompetenz der Region („Gesundheitshilfe und Spitalpflege“).

¹³¹¹ Weder im Ersten Autonomiestatut noch im Paket vorgesehen. Siehe zur völkerrechtlichen Verankerung dieser geteilten Landeskompetenz oben 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(1).

¹³¹² Paketmaßnahme Nr. 74.

¹³¹³ Vgl. dazu *Reggio d’Aci*, Regione 45 und 246 ff. Siehe heute auch die statutarische Autonomie des Landes gem. Art. 47 ASt. i. d. F. Art. 4 Abs. 1 lit. v VerfG Nr. 2/2001 (dazu unten 3. Teil, A.II.2.b)).

¹³¹⁴ Dies gilt explizit auch für Verwaltungsbefugnisse, die zuvor dem Staat zugestanden hatten. Gleichlautend auch schon Art. 13 Abs. 1 ASt. 1948. Italienisch: „*principio del parallelismo tra le funzioni legislative e le funzioni amministrative*“. Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 238/2007, GA VfGH Nr. 26 vom 4.7.2007, RE Pkt. 3, m.w.N. Uneingeschränkt gilt dieser Grundsatz seit der Verfassungsreform von 2001 allerdings nur noch für statutarisch grundgelegte Kompetenzbereiche. Siehe dazu kurz unten 3. Teil, A.II.3.b)bb) und 3. Teil, A.II.3.c)bb).

¹³¹⁵ Vgl. z. B. *Riz/Happacher*, Verfassungsrecht 336; *Reggio d’Aci*, Regione 305–307; siehe auch sogleich Fn. 1320.

¹³¹⁶ Siehe dazu ausführlich *Reggio d’Aci*, Regione 307 ff.

Übertragene Kompetenzen können aber (auch bei einer Übertragung durch das Statut) auf demselben Weg „geändert oder widerrufen werden“ (Abs. 4) – es handelt sich also nur um delegierte Verwaltungskompetenzen.¹³¹⁷

Die Region hat ihre Verwaltungsbefugnisse dagegen nach Art. 18 Abs. 1 ASt. „[i]n der Regel“ dadurch auszuüben, dass sie diese an die Länder, an die Gemeinden oder an andere örtliche Körperschaften delegiert oder sich ihrer Ämter bedient. Im Bereich der „Feuerwehrdienste“ ist eine Übertragung auf die Länder sogar verpflichtend.¹³¹⁸ Eine Übertragung „einige[r]“ Verwaltungskompetenzen an die Gemeinden oder andere örtliche Körperschaften (bzw. die Nutzung ihrer Ämter) können auch die Länder vornehmen (Abs. 2).

Die Verwaltungskompetenz i.w.S. umfasst auch die Verordnungsgewalt: Der Landesregierung obliegt nämlich gem. Art. 54 Nr. 1 ASt. die Beschlussfassung von Durchführungsverordnungen zu Landesgesetzen.¹³¹⁹ Ebenso obliegt ihr die Beschlussfassung über „Verordnungen, die nach der [1948] geltenden Rechtsordnung in die Verordnungsgewalt der [gewöhnlichen] Provinzen“ fielen (Nr. 2).¹³²⁰ Ferner obliegt ihr u. a. auch „die Verwaltungstätigkeit für die Angelegenheiten von Landesinteresse“ (Art. 54 Nr. 3 ASt.), „die Verwaltung des Vermögens der Provinz sowie die Kontrolle über die Führung von Landessonderbetrieben für öffentliche Dienste“ (Nr. 4)¹³²¹ sowie „die Aufsicht und Kontrolle über die Gemeindeverwaltungen“ und über weitere öffentliche Körperschaften, Einrichtungen und Anstalten (Nr. 5).¹³²²

Der LH erlässt dagegen mit einem Dekret die von der Landesregierung beschlossenen Verordnungen (Art. 53 ASt.).¹³²³ Er verfügt darüber hinaus auch über eigene spezifische Verwaltungskompetenzen im Bereich der öffentlichen Sicherheit

¹³¹⁷ Vgl. dazu – auch für die Praxis hinsichtlich der Kostentragung – z. B. *Riz/Happacher*, Verfassungsrecht 336 f.; ausführlich *Reggio d’Aci*, Regione 320 ff.

¹³¹⁸ In Umsetzung der Paketmaßnahme Nr. 81.

¹³¹⁹ Dasselbe gilt auch für die Region (vgl. Art. 44 Nr. 1 ASt.). Es spricht aber nichts dagegen, dass sich die Verordnungsgewalt der Region und der Länder auch auf andere als Durchführungsverordnungen erstreckt (z. B. sog. unabhängige oder organisatorische Verordnungen). Vgl. *Reggio d’Aci*, Regione 336–338.

¹³²⁰ Damit soll aber keine allgemeine Verordnungsgewalt der Provinzen begründet werden. Vielmehr bezieht sich die Norm, die wortgleich in Art. 48 Nr. 2 ASt. 1948 verankert war, auf die 1948 „geltende Rechtsordnung“ und die damalige Verordnungsgewalt der (gewöhnlichen) Provinzen (analog zu Art. 16 Abs. 2 ASt. bzw. Art. 13 Abs. 2 ASt. 1948 in Bezug auf die Verwaltungskompetenzen: siehe soeben bei Fn. 1315). Vgl. *Reggio d’Aci*, Regione 335 f. Da es bis 1948 keine Regionen gab, fehlt für diese eine Art. 54 Nr. 2 ASt. entsprechende Norm.

¹³²¹ Analog zu Art. 54 Nr. 3 und 4 ASt. siehe Art. 44 Nr. 3 und 4 ASt. für die Region. Anders als Art. 54 ASt. hält Art. 44 ASt. aber einleitend ausdrücklich fest, dass die Regionalregierung „das Vollzugsorgan der Region“ ist.

¹³²² Zu den (vermeintlichen) Folgen der Verfassungsreform von 2001 auf die Gemeindeaufsicht unten 3. Teil, A.I.3.

¹³²³ Analog dazu für die Region Art. 43 ASt. Der Präsident der Region leitet auch „die vom Staat der Region übertragenen Verwaltungsfunktionen“, wobei er an Weisungen der Zentralregierung gebunden ist (Art. 41 ASt.).

(vgl. Art. 20 Abs. 1 ASt.),¹³²⁴ für deren Ausübung er sich auch der Staatspolizei sowie der Ortspolizei in Stadt und Land bedienen kann (Abs. 2). Dieselben Polizeiorgane können der Präsident der Region und der LH nach Art. 22 ASt. auch zur Durchsetzung der Gesetze und Verordnungen der Region bzw. des Landes anfordern.¹³²⁵ Ebenso verfügen der Präsident der Region bzw. der LH (Art. 40 Abs. 2 bzw. Art. 52 Abs. 4¹³²⁶ ASt.) das Recht zur Teilnahme an Sitzungen des Ministerrats, wenn Angelegenheiten behandelt werden, die die Region bzw. das Land besonders betreffen.¹³²⁷

cc) Exkurs: Eingriffsmöglichkeiten des Staates

Nicht im Statut – und auch nicht in der Verfassung von 1948 – verankert sind dagegen zwei Eingriffsmöglichkeiten des Staates, die zwar nur mit einfachen Staatsgesetzen eingeführt, aber doch vom VfGH als verfassungsmäßig erklärt wurden: die AKB und die Ersatzgewalt.

(I) Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis

Mit Art. 17 G Nr. 281 vom 16. Mai 1970¹³²⁸ wurde die Zentralregierung dazu ermächtigt, den damals gerade einzurichtenden¹³²⁹ Regionen mit Normalstatut die Verwaltungskompetenzen und das Personal mit GvD zuzuweisen. Dabei gab Art. 17 Abs. 1 lit. a G Nr. 281/1970 der Zentralregierung die Vorgabe, die Verwaltungskompetenzen der zentralen und peripheren Organe des Staates in den in Art. 117 Verf. (a.F.) genannten Materien an die Regionen zu übertragen. Zugleich wurde aber festgelegt, dass dem Staat in diesen Materien eine Befugnis zur Ausrichtung und Koordinierung jener Tätigkeiten verbleibt, die sich – auch im Hinblick auf die Ziele der gesamtstaatlichen Wirtschaftsplanung und auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen – auf Einheitlichkeitserfordernisse beziehen (AKB).¹³³⁰ In Ausübung dieser Befugnis, die der VfGH aufgrund von unumgänglichen Einheitlichkeitserforder-

¹³²⁴ Dazu *Reggio d’Aci*, Regione 427 ff.; VfGH Urteil Nr. 196/2009, GA VfGH Nr. 27 vom 8. 7. 2009, RE Pkt. 7.

¹³²⁵ Die Aufnahme der Ortspolizei in Stadt und Land in Art. 20 Abs. 2 und Art. 22 ASt. erfolgte in Umsetzung der Paketmaßnahme Nr. 48.

¹³²⁶ In Umsetzung der Paketmaßnahme Nr. 53. Zuvor hatte dieses Recht nur dem Präsidenten der Region für Angelegenheiten zugestanden, die die Region in besonderer Weise betreffen (vgl. Art. 34 Abs. 2 ASt. 1948).

¹³²⁷ Damit ist kein Stimmrecht verbunden. Vgl. *Happacher*, Autonomie 84 (mit Judikaturhinweisen in Fn. 372).

¹³²⁸ GA Nr. 127 vom 22. 5. 1970.

¹³²⁹ Vgl. VfGH Urteil Nr. 177/1988, RE Pkt. 2.3.2.

¹³³⁰ Auch in der Judikatur des VfGH wurde die AKB mit der Notwendigkeit der Wahrnehmung einheitlicher, weder innerhalb einer Region lokalisierbarer noch teilbarer Interessen, die den Regelungsbereich der kleineren Einheit übersteigt, gerechtfertigt: *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 123 (m.w.N. in Fn. 394).

nissen in Art. 5 Verf.¹³³¹ grundgelegt sah, sollte der Staat einen Kernbestand an einheitlicher Regelung (auf Vollziehungsebene) vorgeben, den die Regionen dann näher ausführen konnten.¹³³²

Seit den 1980er-Jahren wurde diese AKB dann auch auf die Sonderautonomien angewandt, was sich aufgrund inhaltlicher Vorgaben für die Ausübung der Verwaltungskompetenz (und indirekt: der Gesetzgebungskompetenz) negativ auf Südtirols Autonomie auswirkte.¹³³³ Diese Entwicklung fand dann in Art. 2 Abs. 3 lit. d¹³³⁴ G Nr. 400/1988 mit einer allgemeinen AKB der Regierung gegenüber der Verwaltungstätigkeit der Regionen mit Normalstatut und – in Beachtung der Statute – auch der Sonderautonomien ihren Höhepunkt.¹³³⁵ Der VfGH erklärte Art. 2 Abs. 3 lit. d G Nr. 400/1988 zwar insoweit als verfassungskonform, als er auch gegenüber der Verwaltungstätigkeit der Sonderautonomien anwendbar ist, schränkte aber ein, dass sich Ausmaß und Inhalt der Schranken wegen der Besonderheiten der Autonomie Trentino-Südtirols unterscheiden müssen – und die AKB zwingend abgeschwächt werden muss.¹³³⁶ Damit war der Boden für die DFB des Art. 3 GvD Nr. 266/1992 bereitet, mit der die Wirkung dieser Befugnis des Staates auf Südtirol beschränkt wurde.¹³³⁷

(2) Ersatzgewalt

Analog zur AKB wurde auch die staatliche Befugnis, Untätigkeiten einer Region bzw. des Landes Südtirol durch eigene Maßnahmen zu begegnen (Ersatzgewalt),¹³³⁸ zunächst nur für Verwaltungskompetenzen, die der Staat an die Regionen mit

¹³³¹ Siehe zu diesem Verfassungsgrundsatz oben 2. Teil, B.I.2.b).

¹³³² VfGH Urteil Nr. 177/1988, RE Pkt. 2.3.2.; dazu *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 123. Vgl. dazu auch *Borgonovo Re*, Funzione 115–117; *Woelk*, Südtirol 267–269 und 271 f., m.w.N.

¹³³³ Jeweils auch mit Verweis auf die VfGH-Judikatur *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 123 (Fn. 393); *Happacher*, Autonomie 79 f. (Fn. 340–342); *Woelk*, Südtirol 272 f. (Fn. 159).

¹³³⁴ Dieser Teil der Norm wurde zwar mit Art. 8 Abs. 5 lit. c G Nr. 59 vom 15. 3. 1997 (OBl. Nr. 56 zu GA Nr. 63 vom 17. 3. 1997) aufgehoben. Der VfGH erklärte diese Aufhebung aber für verfassungswidrig und stellte ihn ausdrücklich wieder her, um die Genehmigung von Ausrichtungs- und Koordinierungsakten weiterhin dem Ministerrat vorzubehalten und ihre Erlassung durch einzelne Minister zu vermeiden. Vgl. VfGH Urteil Nr. 408/1998, GA VfGH Nr. 50 vom 16. 12. 1998, RE Pkt. 13 f.

¹³³⁵ Siehe dazu bereits kurz oben 2. Teil, A.V.2.d) (insb. bei Fn. 655) sowie 2. Teil, B.I.1.b); ausführlich *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 109 ff. (insb. 141–153); ferner *Bonell/Winkler*, Autonomie 173 f.; *Woelk*, Südtirol 273.

¹³³⁶ VfGH Urteil Nr. 242/1989, RE Pkt. 8.1. (grundsätzliche Anwendbarkeit) und 8.2. (Einschränkungen). Siehe dazu bereits ausführlich oben 2. Teil, B.I.1.b).

¹³³⁷ Siehe dazu unten 2. Teil, B.II.2.c)bb)(3). Für die Entwicklungen nach 1992 – und v. a. nach der Verfassungsreform von 2001 – siehe *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 127–129, 133 f. und 136 f.; ferner unten 3. Teil, A.II.3.d).

¹³³⁸ Zum Stand der staatlichen Ersatzgewalt vor 1992 ausführlich *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 166–202.

Normalstatut *delegierte*, normiert.¹³³⁹ I.Z.m. den aus der EU-Mitgliedschaft herührenden Verpflichtungen erklärte der VfGH die Ersatzgewalt dann aber auch gegenüber den *eigenen* Verwaltungskompetenzen *aller* Regionen und der zwei Länder für verfassungskonform: Die in einem Staatsgesetz, mit dem drei EU-Richtlinien umgesetzt wurden, für den Fall andauernder Nichterfüllung der für die Richtlinienumsetzung erforderlichen Verwaltungstätigkeit geregelte Ersatzgewalt¹³⁴⁰ sei nötig, damit der Staat der Untätigkeit einer Region nicht unbewaffnet gegenübersteht.¹³⁴¹

Diese zwei Formen der Ersatzgewalt wurden dann auch im System des Sonderstatuts – mit DFB – geregelt: Während aber für erstere Form (i.Z.m. delegierten Verwaltungskompetenzen) nur auf die allgemeine Regelung verwiesen wurde,¹³⁴² wurde jene i.Z.m. einer Untätigkeit, die zur Nichterfüllung von unionsrechtlichen Verpflichtungen führt, autonom geregelt.¹³⁴³

Der VfGH erachtete die Ersatzgewalt aber auch in anderen Fällen – für *eigene* Kompetenzen des Landes und ungeachtet unionsrechtlicher Verpflichtungen – für verfassungskonform, um „die Verwirklichung wichtiger und verfassungsmäßig in der Gestalt der Schranken der Autonomie geschützter Interessen“ sicherzustellen.¹³⁴⁴ So war die Ersatzgewalt z. B. zulässig, wenn zur Sicherstellung der Befriedigung einheitlicher Ziele eine einheitliche Regelung nötig war, wenn die Untätigkeit zur Nichterfüllung unionsrechtlicher Verpflichtungen führte oder wenn sich die Dringlichkeit daraus ergab, dass der Fristablauf für deren Erfüllung kurz bevorstand, ohne dass die reale Möglichkeit eines rechtzeitigen Tätigwerdens bestand.¹³⁴⁵

¹³³⁹ Art. 2 G Nr. 382 vom 22.7.1975, GA Nr. 220 vom 20.8.1975; *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 137.

¹³⁴⁰ Vgl. Art. 27 G Nr. 153 vom 9.5.1975, GA Nr. 137 vom 26.5.1975.

¹³⁴¹ VfGH Urteil Nr. 182/1976, RE Pkt. 6f.

¹³⁴² Art. 5 DPR Nr. 526/1987 mit Verweisung auf Art. 2 G Nr. 382/1975. Siehe dazu unten 2. Teil, B.II.2.c)aa)(1).

¹³⁴³ Art. 8 DPR Nr. 526/1987. Siehe dazu unten 2. Teil, B.II.2.c)aa)(2).

¹³⁴⁴ *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 138, mit Verweis auf VfGH Urteil Nr. 177/1988, RE Pkt. 5.2. Die dem Urteil zugrundeliegende Androhung einer Ersetzung des Landes durch einen vom Regierungskommissar ernannten Kommissar bei Nichtausschreibung freier oder neuer Apothekensitze binnen einer bestimmten Frist (Art. 5 G Nr. 892 vom 22.12.1984, GA Nr. 356 vom 29.12.1984) wurde dann aber insofern für verfassungswidrig erklärt, als die Ausübung der Ersatzgewalt nur der Zentralregierung i.S.v. Art. 92 Verf. zusteht, nicht aber dem Regierungskommissar. Vgl. auch VfGH Urteil Nr. 28/2003, GA VfGH, Sonderausgabe vom 11.2.2003, RE Pkt. 5, m.w.N.

¹³⁴⁵ Vgl. insb. VfGH Urteil Nr. 433/1987, GA VfGH Nr. 52 vom 9.12.1987, RE Pkt. 2.1.; ferner z. B. Urteil Nr. 338/1989, GA VfGH Nr. 25 vom 21.6.1989, RE Pkt. 4.3. („*pericolo di grave pregiudizio ad interessi unitari dovuto alla persistente inerzia regionale*“); Urteil Nr. 304/1987, GA VfGH Nr. 42 vom 7.10.1987, RE Pkt. 3.4. (für den Fall, dass eine „*accertata e perdurante inerzia comporti inadempimento degli obblighi comunitari*“, aber auch „*nella diversa ipotesi in cui sussistano comprovati motivi di urgenza determinati dalla imminente scadenza dei termini per l'adempimento degli obblighi comunitari, senza che le Regioni o le*

Jedenfalls musste die Ausübung der staatlichen Ersatzgewalt von „geeigneten materiellen und verfahrensrechtlichen Garantien“ (gesetzliche Grundlage; Vorinformation mit Setzung einer angemessenen Frist; Verhältnismäßigkeit) begleitet werden.¹³⁴⁶

d) Finanzautonomie

Die Finanzen sind im sechsten Abschnitt (Art. 69–86) des Statuts geregelt. Die 1992 geltende Finanzregelung¹³⁴⁷ soll hier aber nicht im Detail analysiert werden, da sie später umfassend – und einvernehmlich¹³⁴⁸ – geändert wurde.¹³⁴⁹ Der Fokus liegt daher auf dem vereinfachten Änderungsverfahren im Finanzbereich und dem Rang der so geänderten Normen.

aa) Vereinfachtes Änderungsverfahren

Gem. Art. 104 Abs. 1 ASt. muss für Änderungen der Bestimmungen des sechsten Abschnitts und von Art. 13 ASt.¹³⁵⁰ nicht das ordentliche Änderungsverfahren (Art. 103 ASt.) angewandt werden, das die Erlassung von VerfG erfordert.¹³⁵¹ Stattdessen ist hier eine Abänderung mit einfachem Staatsgesetz „auf einvernehmlichen Antrag der [Zentral-]Regierung und, je nach Zuständigkeit, der Region oder der beiden Provinzen“¹³⁵² (paktiertes Gesetz) möglich.

Province abbiano la effettiva possibilità di intervenire tempestivamente“); dazu *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 138.

¹³⁴⁶ Vgl. *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 138 (m.w.N. in Fn. 467–471). Für die Entwicklungen nach 1992 siehe ebenda, 139 ff.; ferner unten 3. Teil, A.I.3.d)aa) (bei Fn. 347–354) und 3. Teil, A.I.3.d)bb)(2) (bei Fn. 384).

¹³⁴⁷ Dazu *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 98 ff. Für die Finanzregelung von 1948 vgl. oben 2. Teil, A.II.2.4.

¹³⁴⁸ Vgl. aus völkerrechtlicher Sicht unten 3. Teil, B.II.2.b) (Finanzvereinbarung 2009) und v. a. 3. Teil, B.II.2.c) (Finanzvereinbarung 2014).

¹³⁴⁹ Vgl. zur derzeit geltenden Regelung unten 3. Teil, A.III.1.a) bzw. 3. Teil, A.III.1.b) (Finanzvereinbarungen 2009 bzw. 2014). Für einen Literaturüberblick siehe *Parolari/Zwilling*, Bibliografie 61–63. Für die Entwicklung von 1971 bis 2011 vgl. *Postal*, Il concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica: il Trentino-Südtirol: dalle norme di attuazione statutaria del 1992 all'accordo di Milano, *Le Regioni* 2011, 937 (fast inhaltsgleich abgedruckt auch in: Bin/Coen (Hg.), *L'impatto del Titolo V sulle Regioni speciali: profili operativi* (2012) 217).

¹³⁵⁰ Betreffend Konzessionen für große Wasserableitungen zur Erzeugung elektrischer Energie. Siehe für die weitreichende Änderung dieser Bestimmung im Jahr 2017 unten 3. Teil, A.II.4.

¹³⁵¹ Siehe dazu unten 3. Teil, A.II.2.c).

¹³⁵² Obwohl Art. 104 Abs. 1 ASt. für die Region und die Länder nicht klarstellt, dass (auch) hier die jeweilige Regierung das handlungsbefugte Organ ist, und obwohl in der Rechtslehre zum Teil von einer Zuständigkeit des Regionalrats bzw. der Landtage ausgegangen wird (vgl. *Reggio d'Acì*, Regione 29 f.; *Auckenthaler*, Südtirol-Autonomie 76), waren bisher stets die Regional- und die Landesregierungen, die das Einvernehmen in Form eines Beschlusses zum

Dieses vereinfachte Verfahren, das auf einer Einigung zwischen Staat und Region bzw. Land beruht, trägt der Schnellebigkeit des Finanzbereichs und dem damit einhergehenden Bedarf an regelmäßigen Anpassungen Rechnung.¹³⁵³ Darüber hinaus ist dieses paktierte Verfahren eine besondere Ausprägung des Verhandlungsprinzips,¹³⁵⁴ das hier sogar ein Einvernehmen verlangt.¹³⁵⁵ Folgerichtig hat der VfGH auch hier – mit Verweis auf die Rsp. zu den DFB¹³⁵⁶ – festgehalten, dass nur über die paritätische Methode die konkreten Inhalte und der Umfang der Sonderautonomie festgelegt werden können.¹³⁵⁷

Im vereinfachten Verfahren geändert werden können (neben den Finanzbestimmungen i.w.S.) gem. Art. 104 Abs. 2 ASt. auch die in Art. 30 und 49 ASt. „enthaltenen Bestimmungen über die Ablösung des Präsidenten des Regionalrats und desjenigen des Südtiroler Landtags“.

bb) Rang der statutarischen Finanzregelung

Bei einer Änderung des Statuts durch ein einfaches Staatsgesetz, das die Besonderheit eines einvernehmlichen Antrags aufweist, stellt sich die Frage nach dem Rang der so geänderten Normen. Klar ist zunächst, dass diese paktierten Staatsgesetze (zumindest) sog. „verstärkte Gesetze“ („*leggi rinforzate*“) sind: Gesetze, deren verfassungskonformes Zustandekommen neben der Zustimmung des Parlaments eine (verfassungsgesetzlich verankerte) Mitwirkung oder sogar Zustimmung anderer Organe erfordert.¹³⁵⁸ Verstärkte Gesetze können jedenfalls nur durch ebensolche Gesetze oder VerfG geändert werden, nicht aber durch „gewöhnliche“ Staatsge-

Ausdruck brachten, sowie in der Folge die Landeshauptleute, die eine entsprechende Vereinbarung mit der Zentralregierung unterzeichneten, die handelnden Organe der Region und der beiden Länder. Vgl. nur die unten 3. Teil in Fn. 593 sowie 612 f. abgedruckten Beschlüsse. Dazu kritisch *Guella*, *Il principio negoziale nei rapporti finanziari tra livelli di governo*, *Le Regioni* 2014, 131 (159: „*deficit democratico*“).

¹³⁵³ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 155/2015, RE Pkt. 6.2. So auch *Reggio d’Aci*, *Regione* 28.

¹³⁵⁴ Vgl. z. B. *Parolari*, *Dall’ „autonomia dinamica“ all’ „autonomia partecipata“: l’Alto Adige/Südtirol alla prova della riforma costituzionale*, in: *Palermo/Parolari (Hg.)*, *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale* (2016) 45 (64); *Toniatti*, *Asimmetrie* 20; *Guella*, *Le Regioni* 2014, 156 ff.

¹³⁵⁵ Vgl. zuletzt VfGH Urteil Nr. 103/2018, GA VfGH Nr. 22 vom 30.5.2018, RE Pkt. 6.1.f., m.w.N.; Urteil Nr. 155/2015, RE Pkt. 6.2. („*procedura pattizia è ormai diventata parte integrante della dimensione costituzionale dello Stato riguardo ai rapporti finanziari con le autonomie speciali*“); in der Lehre z. B. *Valdesalici*, *L’impatto della governance economica europea sull’autonomia finanziaria*, in: *Obwexer/Happacher/Zwilling (Hg.)*, *EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie II* (2019) 562 (601–604).

¹³⁵⁶ Siehe dazu oben 2. Teil bei Fn. 1177.

¹³⁵⁷ VfGH Urteil Nr. 155/2015, RE Pkt. 7.2. Zum Urteil kritisch *D’Amico*, *La finanza delle Regioni speciali tra mancata attuazione degli statuti e accordi „riparatori“*, *Nota a sentenza n. 155/2015*, *Le Regioni* 2016, 128.

¹³⁵⁸ Vgl. z. B. *Reggio d’Aci*, *Regione* 29, m.w.N.; *Palermo*, *Rolle* 408 (insb. Fn. 9); *Parolari*, *Autonomia* 64 f.

setze.¹³⁵⁹ Ebenso wenig können nach Art. 104 ASt. zustandegekommene Normen des Statuts durch spätere Normen in „gewöhnlichen“ Staatsgesetzen verletzt werden: Derartige spätere Normen sind nämlich insoweit verfassungswidrig, als sie auch auf die Region bzw. das Land angewandt werden sollen.¹³⁶⁰ Unstrittig ist auch die Tatsache, dass Änderungen des Finanzkapitels oder von Art. 13 ASt. durch Gesetze, die nicht auf einem einvernehmlichen Antrag der Zentralregierung und der in der Region betroffenen Gebietskörperschaft(en) beruhen – oder diesem Antrag nicht entsprechen –, verfassungswidrig sind.¹³⁶¹

Weniger klar ist dagegen, ob nach Art. 104 zustandegekommenen statutarischen Normen Verfassungsrang oder nur (verstärkter) Gesetzesrang zukommt. Während ein Teil der Lehre nur von einem (verstärkten) Gesetzesrang ausgeht,¹³⁶² gehen die herrschende Lehre¹³⁶³ und nunmehr auch der VfGH¹³⁶⁴ vom Verfassungsrang dieser Normen des Statuts aus.

cc) Grundzüge der Finanzregelung

Die Finanzregelung des Zweiten Autonomiestatuts erfolgte zunächst in Umsetzung der Paketmaßnahme Nr. 55: Das vorherige System einer – teilweise – indirekten Finanzierung der Länder durch die Region¹³⁶⁵ wurde beendet und den Ländern an ihre neuen Kompetenzen angepasste Steuereinnahmen übertragen. Grundsätzlich kommt weder der Region noch dem Land eine volle Finanzautonomie zu, sondern

¹³⁵⁹ Vgl. z. B. *Paladin*, Diritto 149, 162 f. und 175 ff.; *Valdesalici*, *Federalismo fiscale e autonomie speciali: il nuovo assetto finanziario del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, federalismi.it Nr. 18/2010, 6 f., <http://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=16936&dpath=document&dfile=05102010114322.pdf> (30. 9. 2020).

¹³⁶⁰ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 133/2010, GA VfGH Nr. 16 vom 12. 4. 2010, RE Pkt. 2.2.; Urteil Nr. 28/2016, GA VfGH Nr. 7 vom 17. 2. 2016, RE Pkt. 4 f.

¹³⁶¹ *Reggio d’Aci*, Regione 29 (mit Betonung, dass das Parlament das Gesetz aber nicht verabschieden muss).

¹³⁶² So etwa *Riz/Happacher*, Verfassungsrecht 347; offensichtlich auch *Rivosecchi*, *La finanza delle autonomie speciali e i vincoli di sistema*, Italian Papers on Federalism Nr. 1–2/2016, Pkt. 4 („*se è forse eccessivo parlare di ‚fuga‘ dalle norme di attuazione, occorre comunque interrogarsi in merito alle ragioni che potrebbero aver indotto le autonomie speciali a rinunciare alla garanzia di una fonte di rango ultraprimario in favore della fonte atipica per la disciplina del loro assetto finanziario*“), <http://italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it/la-finanza-delle-autonomie-speciali-e-i-vincoli-di-sistema.html> (30. 9. 2020).

¹³⁶³ Z. B. *Valdesalici*, federalismi.it Nr. 18/2010, 5 f.; *dies.*, *Impatto* 602 f.; *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 97. Von „verfassungsähnlichem Rang“ spricht *Palermo*, Rolle 408.

¹³⁶⁴ VfGH Urteil Nr. 237/2017, RE Pkt. 7 („*rango costituzionale*“); Urteil Nr. 80/2017, GA VfGH Nr. 16 vom 19. 4. 2017, RE Pkt. 3.2. („*norma assurta a rango costituzionale per effetto del meccanismo di ‚decostituzionalizzazione‘ della parte finanziaria dello Statuto*“); vgl. auch die ständige Rsp., wonach nach Art. 104 ASt. zustandegekommene Normen als „*parametro nel giudizio di legittimità costituzionale*“ herangezogen werden können: VfGH Urteil Nr. 323/2011, GA VfGH Nr. 50 vom 30. 11. 2011, RE Pkt. 2.3., m.w.N.

¹³⁶⁵ Siehe dazu oben 2. Teil, A.II.2.d).

der Großteil ihrer Einnahmen ergibt sich aus der Abtretung eines Anteils der in ihrem Gebiet eingehobenen staatlichen Steuern.¹³⁶⁶

Ferner wurde den Ländern in Umsetzung der Paketmaßnahme Nr. 56 die Kompetenz erteilt, innerhalb der regionalgesetzlichen Grenzen Zuschläge zu den regionalen Steuern nach Art. 73 Abs. 1 ASt. 1972 zu erheben (Abs. 2). Art. 73 ASt. wurde später aber mehrfach verändert: Seit 1989 können die Region und die Länder in ihren Kompetenzbereichen nämlich eigene Abgaben einführen (Abs. 1 i. d. F. Art. 10 G Nr. 386/1989)¹³⁶⁷ und Steuersätze von staatlichen Abgaben u. a. ändern, wenn „der Staat diese Möglichkeit vorsieht“ (Abs. 1-bis i. d. G. F.).¹³⁶⁸

In Umsetzung der Paketmaßnahme Nr. 57 wurde den Ländern schließlich zuerst eine geteilte Gesetzgebungskompetenz „auf dem Gebiet der Lokalfinanzen“ eingeräumt (Art. 80 ASt. i. d. F. Art. 7 G Nr. 386/1989), die mittlerweile sogar abschließlicher Natur ist.¹³⁶⁹

Die Finanzregelung des Zweiten Statuts wurde aber schon vor dessen Inkrafttreten auf eine harte Probe gestellt, da auf staatlicher Ebene fast zeitgleich – mit G Nr. 825 vom 9. Oktober 1971¹³⁷⁰ – eine große Steuerreform eingeleitet wurde, indem die Regierung zur Erlassung entsprechender GvD ermächtigt wurde. Zugleich forderte Art. 12 Abs. 2 Nr. 3 G Nr. 825/1971 eine Änderung der statutarischen Finanzregelung in Umsetzung der bzw. zur Anpassung an diese Steuerreform. Tatsächlich konnte die dadurch nötig gewordene Übergangslösung erst mit G Nr. 386/1989 durch eine neue statutarische Finanzregelung ersetzt werden.¹³⁷¹

¹³⁶⁶ Vgl. etwa Art. 75 ASt. i. d. F. Art. 3 Abs. 1 G Nr. 386/1989, wonach den Ländern „die nachstehenden Anteile am Ertrag der unten angeführten, in ihrem Gebiet eingehobenen Steuereinnahmen des Staates zugewiesen werden“, und konkret z. B. (i. d. R.) „acht Zehntel der Mehrwertsteuer“ (lit. d).

¹³⁶⁷ I. d. F. Art. 2 Abs. 107 lit. c Nr. 1 G Nr. 191 vom 23. 12. 2009, OBl. Nr. 243 zu GA Nr. 302 vom 30. 12. 2009, sind ausdrücklich auch „[d]ie mit Landesgesetz eingeführten Kraftfahrzeugsteuern [...] eigene Abgaben.“

¹³⁶⁸ Erster Satz eingefügt mit Art. 2 Abs. 107 lit. c Nr. 2 G Nr. 191/2009. Weitere Sätze hinzugefügt mit Art. 1 Abs. 407 lit. b G Nr. 190 vom 23. 12. 2014, OBl. Nr. 99 zu GA Nr. 300 vom 29. 12. 2014.

¹³⁶⁹ Art. 80 Abs. 1 ASt. i. d. F. Art. 1 Abs. 518 G Nr. 147 vom 27. 12. 2013, OBl. Nr. 87 zu GA Nr. 302 vom 27. 12. 2013. Siehe dazu z. B. *Guella*, Principio di connessione risorse-funzioni e revisione della disciplina finanziaria delle autonomie speciali. *Le riforme dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, dalla delega sul c.d. federalismo fiscale alla Legge di Stabilità 2015*, federalismi.it Nr. 8/2015, 26–28, <http://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=29303&dpath=document&dfile=22042015130959.pdf> (30. 9. 2020); allgemeiner zu den Lokalfinanzen der Sonderautonomien z. B. *D’Orlando/Grisostolo*, La disciplina degli enti locali tra uniformità e differenziazione, in: Palermo/Parolari (Hg.), *Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali* (2018) 99 (140–147).

¹³⁷⁰ GA Nr. 263 vom 16. 10. 1971.

¹³⁷¹ Vgl. *Bonell/Winkler*, *Autonomie* 69–72.

Mit den letzten DFB vor der Streitbeilegung (GvD Nr. 268/1992) wurde die statutarische Finanzregelung dann näher durchgeführt bzw. ergänzt.¹³⁷² Nach 1992 erfolgten zunächst mehrere Teiländerungen,¹³⁷³ bevor die Finanzausstattung in Umsetzung der Abkommen von 2009¹³⁷⁴ und 2014¹³⁷⁵ auf eine neue Grundlage gestellt wurde. 2017 wurde zudem Art. 13 ASt. in Anwendung des vereinfachten Verfahrens nach Art. 104 ASt. umfassend geändert.¹³⁷⁶

2. Durchführungsbestimmungen

Den zweiten Block des Systems des Sonderstatuts bilden die DFB zum Statut. Diese waren und sind oft der wahre Motor der Autonomieentwicklung,¹³⁷⁷ was sich allein an den Zahlen zeigt: Während das Statut – abgesehen von den Änderungen i.S.v. Art. 104 ASt. – seit 1971 nur zwei Mal geändert wurde,¹³⁷⁸ wurden seitdem fast 200 Dekrete mit DFB erlassen.¹³⁷⁹

a) Rechtsgrundlage und Verfahren

Die Rechtsgrundlage für die Erlassung von DFB zum Statut ist Art. 107 Abs. 1 ASt.. Demnach werden DFB mit GvD erlassen, die sich von gewöhnlichen GvD aber nicht nur wegen ihrer besonderen Rechtsgrundlage (VerfG statt Ermächtigungsgesetz i.S.v. Art. 76 Verf.)¹³⁸⁰ und des Fehlens von Richtlinien und Grundsätzen unterscheiden,¹³⁸¹ sondern v. a. auch durch einen zusätzlichen Verfahrensschritt: Vor

¹³⁷² Bonell/Winkler, Autonomie 73.

¹³⁷³ V. a. mit den DFB in GvD Nr. 432 vom 24. 7. 1996, OBl. Nr. 140 zu GA Nr. 197 vom 23. 8. 1996. Vgl. für die so entstandene Finanzregelung z. B. Bonell/Winkler, Autonomie 74–89; Benedikter T., The Financial System of the Autonomous Province of Bolzano/Bozen, in: Woelk/Palermo/Marko (Hg.), Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol (2008) 105; Pellegrini L./Pellegrini G., Finanzverfassung.

¹³⁷⁴ Siehe dazu unten 3. Teil, A.III.1.a) (aus innerstaatlicher Sicht) bzw. 3. Teil, B.II.2.b) (aus völkerrechtlicher Sicht).

¹³⁷⁵ Siehe dazu unten 3. Teil, A.III.1.b) (aus innerstaatlicher Sicht) bzw. 3. Teil, B.II.2.d) f. (aus völkerrechtlicher Sicht).

¹³⁷⁶ Siehe dazu unten 3. Teil, A.II.4. (aus innerstaatlicher Sicht) bzw. 3. Teil, B.III.3. (aus völkerrechtlicher Sicht).

¹³⁷⁷ Vgl. Parolari, Autonomia 60 (ff.); Palermo, Rolle 395 ff., sieht eine zunehmende „Tendenz zur Verwendung von Durchführungsdekretten als hauptsächliche Rechtsquelle des gesamten Autonomiesystems“ (409).

¹³⁷⁸ Mit VerfG Nr. 2/2001 und 1/2017. Siehe dazu unten 3. Teil, A.II.2. bzw. 3. Teil, A.III.2.

¹³⁷⁹ Vgl. die Auflistung unter http://www.regione.taa.it/codice/ricerca.A._d.aspx (auf „Suchen“ klicken; 30. 9. 2020). Unter http://lexbrowser.provinz.bz.it/doc/de/VB/verfassungsrechtliche_bestimmungen.aspx (30. 9. 2020) sind dagegen nur etwas weniger als 100 DFB gelistet, was wohl daran liegt, dass sowohl nur das Trentino betreffende als auch jene DFB fehlen, die nur Änderungen an bereits bestehenden DFB vornehmen.

¹³⁸⁰ Siehe für diesen wichtigen Unterschied auch unten 2. Teil bei Fn. 1402.

¹³⁸¹ Vgl. Riz/Happacher, Verfassungsrecht 136.

ihrer Annahme durch die Zentralregierung und ihrer Erlassung durch ein Dekret des Präsidenten der Republik¹³⁸² muss nämlich gem. Art. 107 Abs. 1 ASt. die „Stellungnahme einer paritätischen Kommission“ eingeholt werden.

Die Errichtung dieser paritätischen Kommission erfolgte in Umsetzung der Paketmaßnahme Nr. 70. Art. 95 ASt. 1948 hatte noch schlicht normiert, dass DFB mit GvD erlassen werden.¹³⁸³ Gem. Art. 107 Abs. 1 ASt. hat diese Kommission zwölf Mitglieder (Zwölfer-Kommission). Sechs Mitglieder werden vom Staat ernannt, zwei vom Regionalrat und jeweils zwei von beiden Landtagen, wobei insg. drei Mitglieder der deutschen¹³⁸⁴ Sprachgruppe angehören müssen.¹³⁸⁵ Somit setzt sich die Kommission paritätisch aus Vertretern des Staates und der Gebietskörperschaften zusammen. Innerhalb der Zwölfer-Kommission wird in Umsetzung der Paketmaßnahme Nr. 71 eine „Sonderkommission für die Durchführungsbestimmungen gebildet, die sich auf die [nur] der Zuständigkeit der Provinz Bozen zuerkannten Sachgebiete beziehen“ (Abs. 2: Sechser-Kommission). Jeweils drei Mitglieder vertreten den Staat und das Land, wobei ein Staatsvertreter der deutschen¹³⁸⁶ und ein Landesvertreter der italienischen Sprachgruppe angehört.¹³⁸⁷ Somit handelt es sich um eine doppelt-paritätische Kommission.

Die Zwölfer-Kommission gibt also Stellungnahmen zu DFB ab, die entweder die Region, beide Länder oder nur das Trentino betreffen, die Sechser-Kommission ist dagegen für jene Bereiche zuständig, die nur Südtirol betreffen (z. B. ethnischer Proporz).

Gem. Art. 108 ASt. sollten die meisten DFB binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des Zweiten Autonomiestatuts, und sohin bis zum 20. Jänner 1974,¹³⁸⁸ erlassen

¹³⁸² Bis 1988 in Form eines DPR, seitdem – wie im Statut vorgesehen – in Form eines GvD, nachdem mit Art. 14 Abs. 1 G Nr. 400/1988 ausdrücklich ihre Bezeichnung als GvD normiert wurde. Für die oft fehlerhafte Verwendung des Begriffs „Erlassung“ („*emanazione*“) vgl. *Cosulich*, Decreto 60 (u. a. Fn. 86); *Gabriele*, Decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali, Enciclopedia giuridica Treccani. Band XI (1989) 2.

¹³⁸³ Faktisch war jedoch auch damals eine Kommission an der Ausarbeitung der DFB beteiligt. Vgl. *Cosulich*, Decreto 59 (m.w.N. in Fn. 84); *Gabriele*, Decreti 4, m.w.N.

¹³⁸⁴ I.d.F. Art. 9 Abs. 1 lit. a VerfG Nr. 1/2017: „oder der ladinischen“.

¹³⁸⁵ Zur Frage, ob die Kommissionsmitglieder auch über die Amtsdauer des jeweils ernennenden Organs hinaus tätig werden können – und somit zur Frage der Kontinuität der paritätischen Kommissionen – vgl. *Louvin*, Le norme d’attuazione come fonte di autonomia dinamica, in: Toniatti (Hg.), La cultura dell’autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un’efficace autonomia regionale (2018) 85 (92 f.).

¹³⁸⁶ I.d.F. Art. 9 Abs. 1 lit. b VerfG Nr. 1/2017: „oder der ladinischen“.

¹³⁸⁷ I.d.F. Art. 9 Abs. 1 lit. b VerfG Nr. 1/2017 können die Landtagsabgeordneten der zwei großen Sprachgruppen mehrheitlich auf einen eigenen Vertreter „zugunsten eines Mitglieds der ladinischen Sprachgruppe verzichten.“

¹³⁸⁸ Das VerfG Nr. 1/1971 wurde mit GA Nr. 3 vom 5. 1. 1972 kundgemacht und trat somit – mangels abweichender Festlegung – i.S.v. Art. 10 Bestimmungen über das Gesetz im Allgemeinen (Anhang zum Zivilgesetzbuch, KD Nr. 262 vom 16. 3. 1942, GAKI Nr. 79 vom 4. 4. 1942) am 20. 1. 1972 in Kraft.

werden (Abs. 1), die Stellungnahmen waren binnen 18 Monaten abzugeben (Abs. 2).¹³⁸⁹ Der VfGH stuft diese – nicht eingehaltene – Frist aber nicht als Verfalls-, sondern als Ordnungsfrist ein, und spricht der Regierung eine allgemeine, zeitlich nicht begrenzte Befugnis zur Genehmigung von DFB zu.¹³⁹⁰

Jedenfalls sorgt die Zwischenschaltung der paritätischen Kommissionen dafür, dass gerade auch DFB eine besondere Ausprägung des Verhandlungsprinzips sind.¹³⁹¹ Folgerichtig sind auch ihre Stellungnahmen verpflichtend einzuholen; diese sind zwar nicht bindend – da die Regierung aber nur formelle Änderungen vornehmen darf („*varianti di carattere formale*“), während inhaltliche Änderungen verfassungswidrig sind,¹³⁹² sind sie in materieller Hinsicht aber doch bindend.¹³⁹³ Nach ständiger Praxis gibt die zuständige paritätische Kommission aber nicht (nur) eine Stellungnahme ab, sondern arbeitet die DFB selbst aus, stimmt darüber ab und legt sie der Zentralregierung zur Beschlussfassung vor.¹³⁹⁴ Diese kann die Annahme von fertig ausgearbeiteten und begutachteten DFB allerdings explizit (durch Ablehnung im Ministerrat) wie implizit (durch Nichtbehandlung) – und ohne Begründung – verweigern. Diese Möglichkeit, die Entscheidung *sine die* in die Länge

¹³⁸⁹ Vgl. Präzisierung zu Paketmaßnahme Nr. 71.

¹³⁹⁰ VfGH Urteil Nr. 160/1985, RE Pkt. 2 (auch mit Bezug auf Art. 109 ASt., der das Fristende – anders als Art. 108 ASt. – mit Rechtsfolgen verknüpft); dazu u. a. *Bartole*, Le norme di attuazione degli Statuti speciali come fonte permanente, Le Regioni 1985, 1141; zur Dauerhaftigkeit dieser Rechtsquelle vgl. z. B. auch VfGH Urteil Nr. 353/2001, GA VfGH Nr. 44 vom 14. 11. 2001, RE Pkt. 4, m.w.N.; ausführlich *Cosulich*, Decreto 111 – 116.

¹³⁹¹ So u. a. auch *Cosulich*, Decreto 98, m.w.N. in Fn. 82 f.; *Verde*, Il fondamento e i limiti delle garanzie procedurali della specialità: Commissioni paritetiche e accordi, Italian Papers on Federalism Nr. 1–2/2016, Pkt. 6 (bei Fn. 7), <http://italianpaperonfederalism.issirfa.cnr.it/il-fondamento-e-i-limiti-delle-garanzie-procedurali-della-specialit-commissioni-paritetiche-e-accordi.html> (30. 9. 2020); *Palermo*, Rolle 404; *Louvin*, Le commissioni paritetiche come sede di negoziato permanente fra Regioni speciali e Governo, Italian Papers on Federalism Nr. 1–2/2016, Pkt. 6, <http://italianpaperonfederalism.issirfa.cnr.it/le-commissioni-paritetiche-come-sede-di-negoziato-permanente-fra-regioni-speciali-e-governo.html> (30. 9. 2020).

¹³⁹² Bei Eingriffen in die Kompetenzverteilung gilt dies erst recht. Vgl. VfGH Urteil Nr. 37/1989, GA VfGH Nr. 8 vom 22. 2. 1989, RE Pkt. 3–5 (dazu *Barbagallo*, Ruolo delle Commissioni paritetiche e poteri del Governo nella definizione delle norme di attuazione degli Statuti speciali, Le Regioni 1990, 897); Urteil Nr. 95/1994, GA VfGH Nr. 14 vom 30. 3. 1994, RE Pkt. 2; im Ganzen *Chieppa*, Le esperienze delle commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione degli statuti speciali regionali, Le Regioni 2008, 1051 (1068–1072).

¹³⁹³ In diesem Sinne u. a. auch *Barbagallo*, Le Regioni 1990, 904 f.; *Palermo*, Rolle 399 f.; *Cosulich*, Decreto 98 f. (m.w.N. in Fn. 88), 104–108 und 154 f.

¹³⁹⁴ Vgl. *Palermo*, Rolle 395 f.; *Bartole*, Le Regioni 1985, 1152; *Happacher*, Autonomie 72; *Cosulich*, Decreto 64 f., 86 ff., insb. 94 ff. und 154–159. In drei der vier anderen Sonderautonomien (Aostatal, Sardinien, Sizilien) kommt den paritätischen Kommissionen auch explizit eine Vorschlagsfunktion zu. Vgl. Art. 48-bis Abs. 2 VerfG Nr. 4/1948 i. d. F. Art. 3 VerfG Nr. 2/1993 (Statut Aostatal), Art. 56 Abs. 1 VerfG Nr. 3 vom 26. 2. 1948, GA Nr. 58 vom 9. 3. 1948 (Statut Sardinien) bzw. Art. 43 Anhang zu KGD Nr. 455 vom 15. 5. 1946, GAKI Nr. 133 vom 10. 6. 1946, umgewandelt in VerfG mit Art. 1 Abs. 1 VerfG Nr. 2 vom 26. 2. 1948, GA Nr. 58 vom 9. 3. 1948 (Statut Sizilien; hier nach reiner Wortlautauslegung sogar Entscheidungsfunktion: „*determinerà*“).

zu ziehen, ist auch die größte Schwäche der fehlenden Verrechtlichung des Verfahrens zur Erlassung von DFB.¹³⁹⁵

Die große Bedeutung des Verhandlungsprinzips im Verfahren zur Erlassung der DFB zeigt sich auch daran, dass der VfGH weder dem Staat noch der Region bzw. dem Land die Befugnis zur Ernennung des Präsidenten der paritätischen Kommission zuweist, sondern ein Einvernehmen der – diesbezüglich als gleichberechtigt („*posizione paritetica*“) erachteten – Körperschaften oder eine Entscheidung der Kommissionsmitglieder verlangt.¹³⁹⁶ Allgemein sieht er in der Kommission zudem ein Instrument für die Zusammenarbeit zwischen Staat, Region und Ländern – und somit ein Organ, das die Herstellung einer positiven Abstimmung zwischen potenziell unterschiedlichen Positionen und Interessen bezweckt.¹³⁹⁷

Die Eignung der paritätischen Kommissionen für die Herstellung eines Interessenausgleichs liegt aber – zumindest für Südtirol – wohl auch an der fehlenden (direkten) Mitwirkung der Legislative sowie an der fehlenden (auch nachträglichen) Transparenz der Arbeiten der Kommission.¹³⁹⁸ Aus diesen Gründen wird den Kommissionen von Teilen der Rechtslehre ein Demokratiedefizit unterstellt.¹³⁹⁹ Dem kann entgegengehalten werden, dass eine Zwischenschaltung der Volksvertretungen zum Verlust des Verhandlungscharakters führen würde.¹⁴⁰⁰ Ebenso müssen zumindest die vom Landtag gewählten Mitglieder bereits heute einen jährlichen Bericht über geleistete und geplante Tätigkeiten erstatten und diesen bei einer Anhörung erläutern.¹⁴⁰¹ Zudem ist es – zumindest auf staatlicher Seite (Parlament) – mittlerweile unstrittig, dass es sich bei DFB um eine verfassungsgesetzlich verankerte und

¹³⁹⁵ Vgl. *Cosulich*, Decreto 101 ff. (m.w.N. v. a. in Fn. 102) und 157 f.; Indagine conoscitiva (oben 2. Teil Fn. 1170), 24–26, 57–59, 63–65, 74, 81, 86 f. und v. a. 96 f.; *Chieppa*, Le Regioni 2008, 1068–1072 (mit Prüfpflicht wegen des Gebots zu loyaler Zusammenarbeit); eindrücklich *Louvin*, Italian Papers on Federalism Nr. 1–2/2016, Pkt. 4.

¹³⁹⁶ VfGH Urteil Nr. 109/1995, GA VfGH Nr. 15 vom 12. 4. 1995, RE Pkt. 5 ff.; dazu z. B. *Bartole*, La presidenza della Commissione paritetica: implicazioni complesse di una decisione apparentemente semplice, Nota a sentenza n. 109/1995, Le Regioni 1995, 1162.

¹³⁹⁷ VfGH Urteil Nr. 109/1995, RE Pkt. 6; dazu *Lampis*, Autonomia e convivenza. Tutela delle minoranze e regole della convivenza nell'ordinamento giuridico dell'Alto Adige/Südtirol (1999) 30–33.

¹³⁹⁸ Vgl. dazu Indagine conoscitiva (oben 2. Teil Fn. 1170), 26 (Vorschlag *Chieppa*), 58 (*Fino*), 69 (*Platzer*) und 94 f. (Vorschlag Nr. 9); skeptisch aber *Louvin*, Italian Papers on Federalism Nr. 1–2/2016, Pkt. 3.

¹³⁹⁹ Vgl. statt vieler *Pizzorusso*, Osservazioni 6 („*ha lavorato in segreto ed al di fuori da qualunque controllo parlamentare*“); *Bartole*, Le Regioni 1995, 1162 f.; *Palermo*, Rolle 400 ff.; *Giovannetti*, Sviluppo e aspetti critici della decretazione attuativa dello Statuto di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, IdF 2019, 231 (265 f.).

¹⁴⁰⁰ Vgl. *Louvin*, Italian Papers on Federalism Nr. 1–2/2016, Pkt. 3.

¹⁴⁰¹ Art. 108-quater Abs. 1 und 3–6 der Geschäftsordnung des Südtiroler Landtags, genehmigt mit Beschluss des Landtags Nr. 4 vom 12. 5. 1993, OBI. Nr. 1 zu ABIReg. Nr. 25 vom 1. 6. 1993, i. d. F. Beschluss des Landtags Nr. 5 vom 7. 5. 2003, ABIReg. Nr. 21 vom 27. 5. 2003 (<http://www.landtag-bz.org/download/GO.pdf>, 30. 9. 2020).

unabhängige (nicht nur delegierte) Gesetzgebungskompetenz der Regierung handelt.¹⁴⁰²

Dass eine etwas verstärkte Mitwirkung der Volksvertretung(en) aber doch möglich ist, zeigt u. a.¹⁴⁰³ Art. 48-bis Abs. 2 Autonomiestatut des Aostatals i. d. g. F., der eine (direkte) Mitwirkung des Regionalrats vorsieht: Eine sechsköpfige, jeweils zur Hälfte von der Zentralregierung und vom Regionalrat ernannte Kommission arbeitet die Entwürfe aus, die dann für eine (bestätigende) Stellungnahme an den Regionalrat weitergeleitet werden.¹⁴⁰⁴

b) Funktion und Rang

DFB dienen zunächst der Übertragung von Ämtern, Personal und Verwaltungskompetenzen vom Staat an das Land, um eine autonome Ausübung von vormals staatlichen Kompetenzen zu ermöglichen (Durchführung des Statuts durch Übertragung von Ämtern, Personal und Verwaltungskompetenzen).¹⁴⁰⁵ Ebenso nehmen sie auf der Grundlage des statutarischen Kompetenzkatalogs eine detaillierte Abgrenzung zwischen Kompetenzen des Staates und der Sonderautonomien vor, indem sie z. B. bestimmte Regelungsaspekte von einem Kompetenztatbestand ausnehmen oder explizit als diesem zugehörig erklären (Auslegung des Statuts durch Kompe-

¹⁴⁰² VfGH Urteil Nr. 212/1984, RE Pkt. 2 („*la competenza conferita ai decreti legislativi di attuazione statutaria [...] ha carattere, riservato e separato' rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi*“); dazu *Allegretti*, La Corte ribadisce l'estraneità del Parlamento all'attuazione degli Statuti speciali, *Le Regioni* 1984, 1310; vgl. auch *Louvin*, *Norme* 95; *Palermo*, *Rolle* 401 f.; *Gabriele*, *Decreti* 4 f. *Cosulich* (Decreto 61–63 und 80–85, m.w.N.) betont, dass es sich nicht um eine delegierte, sondern eine von der VerfVers. zugewiesene (vgl. dazu VfGH Urteil Nr. 20/1956, GA VfGH Nr. 181 vom 21. 7. 1956, RE) und unabhängige Kompetenz handelt; VfGH Urteil Nr. 353/2001, RE Pkt. 3 („*non possono essere inquadrate nell'istituto della delega legislativa*“). Für die Auswirkungen der Tatsache, dass die Erlassung der DFB eine „vorbehaltene und getrennte“ Kompetenz ist, auf ihren *Rang*, siehe unten 2. Teil, B.II.2.b).

¹⁴⁰³ Vgl. aber auch die analoge Regelung in Art. 56 Abs. 2 Statut Sardinien; dazu *Cosulich*, *Decreto* 53–55.

¹⁴⁰⁴ Vgl. dazu *Louvin*, *Norme* 94–96; *ders.*, *Italian Papers on Federalism* Nr. 1–2/2016, Pkt. 3 (Überwindung des Demokratiedefizits durch Beteiligung des Regionalrats bzw. der Landtage nach dem Vorbild des Statuts des Aostatals, aber Beibehaltung des Ausschlusses des Parlaments); *Cosulich*, *Decreto* 159–162. Zur potenziellen Bedeutung einer solchen Mitwirkung des Landtags aus völkerrechtlicher Sicht siehe unten 5. Teil, A.II.1.

¹⁴⁰⁵ So ausdrücklich Art. 56 Abs. 1 Statut Sardinien und Art. 43 Statut Sizilien sowie – in leicht abgewandelter Form – Art. 65 VerfG Nr. 1 vom 31. 1. 1963, GA Nr. 29 vom 1. 2. 1963 (Statut Friaul Julisch Venetien); vgl. dazu z. B. VfGH Urteil Nr. 353/2001, RE Pkt. 4, m.w.N.; ausführlich *Cosulich*, *Decreto* 41, 44–53 (m.w.N. in Fn. 47 f.) und 116–122; *Gabriele*, *Decreti* 8 f. und 10–12. Das Erfordernis der Übertragung von Ämtern, Personal und Verwaltungskompetenzen mittels DFB gilt auch für spätere Übertragungen (und nicht nur für die erste Übertragung nach Inkrafttreten des Statuts); vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 180/1980, GA VfGH Nr. 357 vom 31. 12. 1980, RE Pkt. 4 f.; Urteil Nr. 237/1983, GA VfGH Nr. 212 vom 3. 8. 1983, RE Pkt. 2.

tenzabgrenzung).¹⁴⁰⁶ Zuletzt regeln sie unter verschiedenen Gesichtspunkten die Beziehungen zwischen Staat und Land sowie zwischen staatlicher und autonomer Rechtsordnung (Durchführung des Statuts durch Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Staat und Land sowie zwischen den Rechtsordnungen).¹⁴⁰⁷ Diese drei Arten von DFB können auch als DFB i.e.S. bezeichnet werden, da sie insofern im Sinne des Statuts (*secundum Statutum*) wirken, als sie erst dessen praktische Wirksamkeit sicherstellen.¹⁴⁰⁸ Umgekehrt sieht der VfGH daher auch keine Notwendigkeit für die Erlassung von DFB, wenn statutarische Bestimmungen bereits eindeutig und klar sind.¹⁴⁰⁹

Zusätzlich können DFB das Statut aber auch *ergänzen*,¹⁴¹⁰ um auf diese Weise zu seiner „vollständigen Durchführung“ beizutragen.¹⁴¹¹ Solche Ergänzungen mittels DFB erfolgen also (auch)¹⁴¹² *praeter Statutum* – neben dem Statut und ohne Entsprechung in diesem¹⁴¹³ –, sie müssen aber mit seinen Bestimmungen¹⁴¹⁴ und mit der Zielsetzung seiner Durchführung übereinstimmen (Verfassungswidrigkeit von Er-

¹⁴⁰⁶ Vgl. *Gabriele*, Decreti 8 f. und 11–13; *Cosulich*, Decreto 122 f. Vgl. aber auch ebenda, 116 f. und 120 f., für den Einfluss der Übertragung der *Verwaltungskompetenzen* auf den Umfang der *Gesetzgebungskompetenzen*; *Martines/Ruggeri/Salazar* (Lineamenti 206 und 210) sprechen hier – in Anlehnung an den Grundsatz der Parallelität von Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen (dazu oben 2. Teil, B.II.1.c)bb) – von einer „umgekehrten Parallelität“; vgl. dazu z. B. VfGH Urteil Nr. 51/2006, GA VfGH Nr. 7 vom 15. 2. 2006, RE Pkt. 5.

¹⁴⁰⁷ Z. B. durch die Einführung zahlreicher wechselseitiger Mitwirkungsrechte. Vgl. *Cosulich*, Decreto 46 f., 116 und v. a. 122–133; *Gabriele*, Decreti 8 f. und 12–14. Siehe auch oben 2. Teil bei Fn. 1397.

¹⁴⁰⁸ Durchführen i.S.v. „wirksam machen“ („*rendere operante*“). Vgl. *Cosulich*, Decreto 116 (ff.), mit Verweis auf *Amato*, Disposizioni di attuazione, Enciclopedia del Diritto. Band XIII (Dis-Dopp) (1964) 209 (210).

¹⁴⁰⁹ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 108/1971, GA VfGH Nr. 140 vom 3. 6. 1971, RE Pkt. 3; *Happacher*, Autonomie 69 (m.w.N. in Fn. 291); *Chieppa*, Le Regioni 2008, 1053 (m.w.N. in Fn. 1); auch mit Blick auf die Zulässigkeit der Ausübung von ausreichend bestimmten Kompetenzen ohne die Notwendigkeit einer vorherigen Erlassung von DFB *Cosulich*, Decreto 119 f., m.w.N.; *Gabriele*, Decreti 13 f.

¹⁴¹⁰ Vgl. *Cosulich*, Decreto 133 ff.; *Gabriele*, Decreti 9 f.; *Louvin*, Norme 91; VfGH Urteil Nr. 51/2006, RE Pkt. 5; Urteil Nr. 249/2005, GA VfGH Nr. 27 vom 6. 7. 2005, RE Pkt. 3.1.

¹⁴¹¹ Z. B. VfGH Urteil Nr. 213/1998, RE Pkt. 4.2. („*piena ,attuazione*“); Urteil Nr. 316/2004, GA VfGH Nr. 44 vom 10. 11. 2004, RE Pkt. 7.

¹⁴¹² Laut VfGH Urteil Nr. 353/2001, RE Pkt. 4, können auch ergänzende DFB als im Sinne des Statuts (*secundum Statutum*) eingestuft werden („*disposizioni [...] integrative secundum legem*“).

¹⁴¹³ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 132/2009, GA VfGH Nr. 19 vom 13. 5. 2009, RE Pkt. 2, m.w.N. („*le norme di attuazione [...] possono avere un contenuto praeter legem, nel senso di integrare le norme statutarie, anche aggiungendo ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano*“); Urteil Nr. 212/1984, RE Pkt. 2, m.w.N.

¹⁴¹⁴ Z. B. VfGH Urteil Nr. 50/2007, GA VfGH Nr. 9 vom 28. 2. 2007, RE Pkt. 5 („*nessuna norma di attuazione, pur notoriamente dotata di un potere interpretativo ed integrativo del dettato statutario [...], potrebbe trasformare una competenza di tipo concorrente in una competenza di tipo esclusivo, così violando lo statuto*“).

gänzungen *contra Statutum*).¹⁴¹⁵ Insg. steht die Besonderheit der Sonderautonomien im direkten Verhältnis zum Umfang und Inhalt der DFB – diese sind ein Grundinstrument für die Durchführung und Ergänzung des Statuts¹⁴¹⁶ und dienen der Verwirklichung einer dynamischen, anpassungsfähigen Autonomie.¹⁴¹⁷

Die große Bedeutung der DFB für die Durchführung, Auslegung und Ergänzung des Statuts erklärt sich aber erst mit Blick auf ihren besonderen Rang im Stufenbau der Rechtsordnung. Formell sind DFB, die mit GvD erlassen werden, primäre Rechtsquellen.¹⁴¹⁸ Da sie aber über ein besonderes Verfahren zustandekommen, das bilaterale und paritätische Verhandlungen beinhaltet, erkennt ihnen der VfGH eine gegenüber (Staats-)Gesetzen „vorbehaltene und getrennte“ Kompetenz zur Durchführung des Statuts zu.¹⁴¹⁹ Daraus folgt auch ihre Relevanz für die Auslegung des Statuts: Da sie der Verfassung und dem Statut untergeordnet sind, unterliegen sie zwar der Verfassungsmäßigkeitskontrolle – aber nur dann, wenn sie ihrer Aufgabe nicht gerecht werden, die Einheit der Rechtsordnung und die besonderen Ziele der Sonderautonomie miteinander in Einklang zu bringen. Andernfalls legen sie – unter allen denkbaren Varianten – die historisch gültigen Inhalte der Autonomie fest, wenn nötig auch in Ergänzung des Statuts. Somit kommt den DFB bei der Auslegung des Statuts besonderes Gewicht, ja sogar die Rolle einer (Auslegungs-)Grenze zu, deren Überschreitung nicht kontrollierbare Folgen für das Gesamtgleichgewicht der Sonderrechtsordnung hätte.¹⁴²⁰

¹⁴¹⁵ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 316/2004, RE Pkt. 7, m.w.N. („*corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto*“ als einzige Schranke der Ergänzung); Urteil Nr. 212/1984, RE Pkt. 2 f.; Urteil Nr. 20/1956, RE. Somit können ergänzende DFB z. B. Landeskompetenzen in Gesetzgebung und/oder Verwaltung erweitern (vgl. die Beispiele bei *Cosulich*, Decreto 134 f.) oder das Sonderregime der Beziehungen zwischen Staat und Land sowie zwischen den Rechtsordnungen ergänzen (vgl. die Beispiele bei *Cosulich*, Decreto 135–140).

¹⁴¹⁶ Sogar von einem „*vero e proprio strumento di ‚risrittura dello Statuto*“ spricht *Cosulich*, Le sanità regionali „speciali“, in: Balduzzi (Hg.), *Diritto alla salute e servizi sanitari tra consolidamento e indebolimento* (2016) 43 (65) und *ders.*, Decreto 159, jeweils mit Verweis auf *Demuro/Ruggiu*, Regioni 407.

¹⁴¹⁷ *Cosulich*, Decreto 153–155. Auch *Hilpold* (EE 2008, 6) betont die mit DFB ermöglichte „kontinuierliche, dynamische Fortentwicklung des Südtiroler Autonomierechts“.

¹⁴¹⁸ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 316/2004, RE Pkt. 7, m.w.N.; Urteil Nr. 137/1998, GAVfGH Nr. 17 vom 29.4.1998, RE Pkt. 3; *Cosulich*, Decreto 142 (m.w.N. in Fn. 113–116); *Gabriele*, Decreti 15.

¹⁴¹⁹ Vgl. nur VfGH Urteil Nr. 316/2004, RE Pkt. 7 („*fonti a competenza ‚riservata e separata’ rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi*“); Urteil Nr. 213/1998, RE Pkt. 4.2., m.w.N.; Urteil Nr. 212/1984, RE Pkt. 2.

¹⁴²⁰ VfGH Urteil Nr. 213/1998, RE Pkt. 4.2., m.w.N. (dazu *Palermo*, Rolle 399); ähnlich bereits Urteil Nr. 20/1956, RE (dazu *Chiappa*, Le Regioni 2008, 1063 f.); ausführlich *Cosulich*, Decreto 142–145; *Gabriele*, Decreti 14 f. Siehe zuletzt auch VfGH Urteil Nr. 65/2019, RE Pkt. 1.1. („*Al fine di qualificare le attribuzioni regionali [...], questa Corte ha fatto leva [...] sulle previsioni dello statuto, integrandole – stante la difficoltà di rinvenire un univoco titolo statutario di competenza [...] – con le indicazioni desumibili dalla normativa di attuazione [...], la quale [...] possiede un sicuro ruolo interpretativo e integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza [...]*“; und dann: „*È dunque a questo ‚blocco*

Mit anderen Worten: DFB verfügen über eine eigene, von anderen Rechtsakten (und v. a. von Staatsgesetzen) unabhängige Kompetenzsphäre für die Auslegung, Durchführung und Ergänzung des Statuts. Daher können sie auch nur durch DFB oder Verfassungsnormen¹⁴²¹ geändert, eingeschränkt oder aufgehoben werden, nicht aber durch Gesetze, „gewöhnliche“ GvD oder GD.¹⁴²² In ihrem Kompetenzbereich haben sie somit Vorrang vor Normen im Gesetzesrang,¹⁴²³ können diesen derogieren¹⁴²⁴ und sind höherrangig als diese.¹⁴²⁵ Zugleich können sie vom VfGH als „zwischenengeschaltete Normen“ („*norme interposte*“) zu Normen des Autonomiestatus herangezogen werden – und somit z. B. die Verfassungswidrigkeit von gesetzlichen Normen begründen –,¹⁴²⁶ da sie die statutarischen Normen ergänzen.¹⁴²⁷

statutario di costituzionalità che occorre guardare per individuare l'ambito materiale di riferimento“) und 1.2. („*Per il suo ‚sicuro ruolo interpretativo e integrativo‘ (sentenze n. 93 del 2017 e n. 142 del 2015) [...], la normativa di attuazione statutaria costituisce un formidabile strumento di flessibilità del quadro delle competenze [...], che consente [...] un adeguamento delle attribuzioni statutarie [...] alle mutate esigenze delle comunità locali*“); dazu kritisch Pajno, federalismi.it Nr. 20/2019, 7 ff. Für die wichtige Rolle der DFB bei der Auslegung des Statuts siehe auch unten 5. Teil, A.III.2.a) f.

¹⁴²¹ So werden DFB unwirksam, wenn die Normen des Statuts, die sie auslegen oder ergänzen, aufgehoben oder entsprechend geändert werden. Vgl. VfGH Urteil Nr. 34/1974, GA VfGH Nr. 48 vom 20. 2. 1974, RE Pkt. 2.

¹⁴²² Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 51/2006, RE Pkt. 5; Urteil Nr. 249/2005, RE Pkt. 3.1.; Urteil Nr. 221/2003, GA VfGH Nr. 26 vom 2. 7. 2003, RE Pkt. 3; Urteil Nr. 341/2001, GA VfGH Nr. 42 vom 31. 10. 2001, RE Pkt. 4; ferner z. B. *Happacher*, Autonomie 68; *Gabriele*, Decreti 15 f.

¹⁴²³ Z. B. VfGH Urteil Nr. 341/2009, GA VfGH Nr. 1 vom 7. 1. 2010, RE Pkt. 4, m.w.N.; Urteil Nr. 353/2001, RE Pkt. 4 („*prevalgono, nell'ambito della loro competenza, sulle stesse leggi ordinarie*“).

¹⁴²⁴ Z. B. VfGH Urteil Nr. 353/2001, RE Pkt. 4 („*possibilità, quindi, di derogarvi*“); Urteil Nr. 137/1998, RE Pkt. 3; Urteil Nr. 212/1984, RE Pkt. 2; Urteil Nr. 249/2005, RE Pkt. 3.1. („*naturale cedevolezza [...] della legge ordinaria statale*“); zuletzt auch Urteil Nr. 51/2020, GA VfGH Nr. 12 vom 18. 3. 2020, RE Pkt. 7, m.w.N.

¹⁴²⁵ Vgl. VfGH Urteil Nr. 125/2015, GA VfGH Nr. 27 vom 8. 7. 2015, RE Pkt. 5.1. (ergibt sich im Umkehrschluss aus der Aussage, dass einfachgesetzliche Normen „*non contengono norme di attuazione statutaria e non hanno pertanto rango superiore a quello della legge ordinaria*“); gleichlautend Urteil Nr. 133/2010, RE Pkt. 3; Urteil Nr. 545/1989, GA VfGH Nr. 51 vom 20. 12. 1989, RE Pkt. 4, m.w.N. („*previsioni, di rango superiore, espresse nello Statuto speciale e nelle relative norme di attuazione*“); vgl. aber Indagine conoscitiva (oben 2. Teil Fn. 1170), 19–21: kritisch v. a. *D'Atena und Vitale*, für die sich der Vorrang der DFB aus dem *Lex-specialis*-Grundsatz, und nicht (auch) aus dem *Lex-superior*-Grundsatz ergibt; siehe zur Diskussion über den – gleichen (aber *lex specialis*) oder höheren (*lex superior*) – Rang der DFB im Verhältnis zu einfachgesetzlichen Normen auch *Chieppa*, Le Regioni 2008, 1063 f.; *Gabriele*, Decreti 15 f.; *Pajno*, Aspetti problematici delle norme di attuazione degli statuti speciali, Nuove autonomie 2018, 377 (384 f.); überzeugend *Cosulich*, Decreto 147–152 (*Lex-specialis*-Grundsatz als Grundlage für den Vorrang der DFB, da diese nur in ihrem Kompetenzbereich höherrangig sind, sodass sich das hierarchische Kriterium ohnehin im Kriterium der Kompetenz auflöst).

¹⁴²⁶ Vgl. nur VfGH Urteil Nr. 260/1990, GA VfGH Nr. 22 vom 30. 5. 1990, RE Pkt. 4, m.w.N. (ständige Rsp.).

c) *Ausgewählte Durchführungsbestimmungen*

Zuletzt sollen einige DFB näher dargestellt werden,¹⁴²⁸ wobei die Auswahl hier nach ihrer Systemrelevanz erfolgt. Eine solche kommt v. a. den DFB des DPR Nr. 526/1987 und – noch mehr – des GvD Nr. 266/1992 zu. Einzelne weitere zentrale DFB werden zumindest erwähnt.

aa) DPR Nr. 526/1987

Mit den DFB des DPR Nr. 526/1987 wird das DPR Nr. 616/1977, das nur die Regionen mit Normalstatut betrifft, auf die Sonderautonomie ausgedehnt. Das DPR Nr. 616/1977 definiert u. a. die Verwaltungskompetenzen der Regionen in vielen Materien und regelt ihre Kompetenz zum Vollzug¹⁴²⁹ von Unionsrecht. Diese zwei Ziele verfolgt auch das DPR Nr. 526/1987.¹⁴³⁰

(1) *Ausdehnung der Verwaltungskompetenzen*

In Bezug auf das erste Ziel legt das DPR Nr. 526/1987 fest, dass die Verwaltungskompetenz des Landes in den Materien seiner Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 16 i.V.m. Art. 8–10 AST. auch die Verwaltungspolizei umfasst (Art. 3 Abs. 1). Dies gilt auch bei einer Delegation von staatlichen Verwaltungskompetenzen (Abs. 2), dann verbleibt der Zentralregierung aber eine Weisungs- und Ersatzbefugnis,¹⁴³¹ die der Regierungskommissar ausübt (Art. 5).¹⁴³²

Allgemein erfolgt die Ausdehnung der Verwaltungskompetenzen dann aber über zahlreiche Verweisungen: So gelten die mit DPR Nr. 616/1977 festgelegten Verwaltungskompetenzen für die Landeskompetenzen nach Art. 8 und 9 AST. auch für

¹⁴²⁷ VfGH Urteil Nr. 520/2000, GA VfGH Nr. 49 vom 29.11.2000, RE Pkt. 2, m.w.N. („*costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui tali norme, emanate con l'osservanza di apposite procedure, hanno valenza integrativa del precetto statutario*“); Indagine conoscitiva (oben 2. Teil Fn. 1170), 19–21; *Cosulich*, Decreto 145 f.

¹⁴²⁸ Für einen Überblick vgl. z. B. *Postal*, Le norme di attuazione statutaria, in: Marcantoni/Postal/Toniatti (Hg.), *Quarant'anni di autonomia*. Band 1: Le istituzioni e la funzione legislativa (2011) 102.

¹⁴²⁹ Vgl. zu diesem Begriff aus unionsrechtlicher Sicht z. B. *Mathà*, Vollzug 95–99, m.w.N.

¹⁴³⁰ Siehe dazu im Ganzen *Bronzetti*, L'estensione al Trentino-Alto Adige del D.P.R. 616. Appendice di aggiornamento a Le potestà legislative ed amministrative della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province di Trento e Bolzano (1991); *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 74–77, 138, 142 und 144–151; *Borgonovo Re*, Estensione alla Regione e alle due Province delle disposizioni del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (D.P.R. 19 novembre 1987, n. 526), in: *Autonome Region Trentino-Südtirol/Università degli Studi di Trento* (Hg.), *Commentario delle norme di attuazione dello Statuto speciale di autonomia* (1995) 123.

¹⁴³¹ Bei andauernder Untätigkeit trotz Verpflichtung zum Tätigwerden. Vgl. Art. 2 G Nr. 382/1975.

¹⁴³² Vgl. auch Art. 3 Abs. 3–6 DPR Nr. 526/1987 zur öffentlichen Sicherheit; dazu *Bronzetti*, Estensione 9–12.

dessen Verwaltungskompetenzen (Art. 9 Abs. 1). Ebenso umfassen die Verwaltungskompetenzen, die dem Land mit DFB übertragen wurden, jedenfalls auch jene, die für die Regionen mit Normalstatut mit DPR Nr. 616/1977 festgelegt wurden (Art. 9 Abs. 3). Auch alle anderen Verwaltungskompetenzen, die der Staat in den Regionen mit Normalstatut im Sinne des DPR Nr. 616/1977 nicht mehr wahrnimmt bzw. die nunmehr diesen zugewiesen sind, sollen auch dem Land zukommen (Art. 10 Abs. 1). Die Ausdehnung umfasst auch *delegierte* Verwaltungskompetenzen der Regionen mit Normalstatut: Sofern diese in ausschließliche Kompetenzbereiche des Landes fallen, werden sie an dieses *übertragen*, falls sie noch nicht von diesem Kompetenzbereich umfasst waren (Art. 11 Abs. 2); sofern sie Bereiche betreffen, die noch nicht in die – eigene oder delegierte – Kompetenzsphäre des Landes fallen, werden sie an dieses *delegiert* (Abs. 1); werden aber – umgekehrt – Verwaltungskompetenzen an die Regionen mit Normalstatut *übertragen*, die außerhalb des Kompetenzbereichs von Region und Land liegen, werden sie an diese mit Bezug auf die jeweiligen Kompetenzbereiche *delegiert* (Abs. 3). Zudem werden alle (sonstigen) Befugnisse oder Berechtigungen, die das DPR Nr. 616/1977 den Regionen mit Normalstatut zuweist, auf das Land ausgedehnt (Art. 12). Schließlich gelten auch die Kompetenzen, die mit Staatsgesetzen i.S.v. Art. 128 Verf. 1948¹⁴³³ und mit DPR Nr. 616/1977 den Gemeinden zugewiesen sind, als direkt den Südtiroler Gemeinden zugewiesen, sofern sie nicht in den Kompetenzbereich der Region oder des Landes fallen (Art. 15 Abs. 1).

(2) *Autonomer Vollzug von Unionsrecht*

V.a. aber schafft das DPR Nr. 526/1987 erstmals eine allgemeine Rechtsgrundlage für den Vollzug von Unionsrecht im System des Sonderstatuts.¹⁴³⁴ Bis dahin verfügte Südtirol nur über einzelne, mit DFB übertragene Vollzugskompetenzen.¹⁴³⁵

Gem. Art. 6 steht dem Land die Kompetenz zu, in seinen ausschließlichen oder geteilten Kompetenzbereichen (Art. 8 und 9 ASt.) EU-Verordnungen durchzuführen, „falls diese eine ergänzende Regelung oder eine durchführende Verwaltungstätigkeit erfordern.“¹⁴³⁶

Gem. Art. 7 kann das Land Empfehlungen und Richtlinien – (auch) auf *Gesetzgebungsebene* – unmittelbar durchführen.¹⁴³⁷ Im Unterschied zu Art. 6 besteht diese Befugnis aber nur für *ausschließliche* Kompetenzbereiche – und „unbeschadet der Anpassung an die Gesetze des Staates über die Durchführung der genannten

¹⁴³³ Wurde mit Art. 9 Abs. 2 VerfG Nr. 3/2001 aufgehoben.

¹⁴³⁴ Dazu ausführlich *Happacher*, *Autonomie* 435 ff. (und insb. 438 f. für die Regelung des DPR Nr. 616/1977).

¹⁴³⁵ *Happacher*, *Autonomie* 481.

¹⁴³⁶ Vgl. dazu *Happacher*, *Autonomie* 486 f. (und insb. 487: Parallelität zwischen Gesetzgebungskompetenz und Kompetenz zum Vollzug des Unionsrechts, „der als Aspekt der autonomen Kompetenzen betrachtet wird“).

¹⁴³⁷ Vgl. VfGH Urteil Nr. 425/1999, RE Pkt. 5.1.

Maßnahmen der [Union] im Rahmen des Sonderstatutes“. Mit anderen Worten: In ausschließlichen Kompetenzbereichen (Art. 8 ASt.) kann das Land Richtlinien unmittelbar, d. h. auch vor dem Staat, umsetzen. Es muss seine Umsetzungsakte aber (u. U. auch nachträglich) immer dann an die staatlichen Umsetzungsakte anpassen, wenn diese Ausdruck von Schranken gem. Art. 4 ASt. sind.¹⁴³⁸

Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich aus Sicht des Landes, Richtlinien vor dem Staat umzusetzen, da dann noch eine reine Orientierung an der Richtlinie – und nicht auch an den Umsetzungsakten des Staates, die etwa die Reformschranke erfüllen könnten¹⁴³⁹ – möglich ist.¹⁴⁴⁰ Eine – nachträgliche – Anpassung kann dann zwar trotzdem erforderlich werden, die Umsetzung vor dem Staat bietet aber noch weitere Vorteile: Erstens ist eine direkte Verfassungsbeschwerde gegen den Landesrechtsakt weniger erfolgversprechend, solange noch kein staatlicher Umsetzungsakt besteht, da insb. die Reformschranke kaum einschlägig sein kann, wenn der Staat einer durch das Unionsrecht vorgegebenen Reform selbst noch hinterhinhinkt.¹⁴⁴¹ Zweitens kann die Zentralregierung aus ihrer Ansicht nach nicht oder nur unzureichend an den *späteren* Umsetzungsakt angepasste Landesgesetz (nach Ablauf der kurzen Frist für die Erhebung einer direkten Verfassungsbeschwerde) nur noch nach dem besonderen Verfahren gem. Art. 2 Abs. 1–3 DPR Nr. 266/1992 anfechten.¹⁴⁴² Und drittens ist auch die Grundlage für Verhandlungen über die Erforderlichkeit abweichender autonomer Regelungen eine ganz andere, wenn diese Regelungen bereits in Kraft sind.¹⁴⁴³

¹⁴³⁸ Vgl. dazu *Happacher*, Autonomie 487 und 495–499; VfGH Urteil Nr. 425/1999, RE Pkt. 5.1.; zu den Schranken gem. Art. 4 ASt. bereits oben 2. Teil, B.II.1.c)aa)(1).

¹⁴³⁹ Zum Teil wandte der VfGH sogar die Schranke der Beachtung des Unionsrechts an: Mit der Begründung, dass ein staatlicher Rechtsakt in direkter Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben (aus einer Richtlinie) ergangen sei, wandte er – in unhaltbarer Weise – den Umsetzungsakt des Staates (und nicht die Richtlinie selbst) als (indirekten) Prüfungsmaßstab für die Beachtung des Unionsrechts durch ein Landesgesetz an. Damit kann die *Unionsrechtsschranke* z. B. auch für Regelungen des Umsetzungsakts einschlägig sein, die völlig unabhängig von der Richtlinie sind. Vgl. VfGH Urteil Nr. 45/2010, GA VfGH Nr. 7 vom 17. 2. 2010, RE Pkt. 4.1.; dazu *Haller*, Aufteilung 79; siehe auch die diesbezüglichen, auch heute noch bedenklich aktuellen Ausführungen bei *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 153–166 (v. a. 156–160); ferner *Pizzetti*, Guardare a Bruxelles per ritrovarsi a Roma?, Nota a sentenza n. 14/2004, Le Regioni 2004, 1014 (insb. 1019 f.). Für eine mögliche Lösung dieses Problems siehe unten 4. Teil, B.II.2.a)cc) (bei Fn. 176 f.) und 4. Teil, B.III.2.b)aa) (bei Fn. 291).

¹⁴⁴⁰ Ähnlich auch *Haller*, Aufteilung 91–93; *Happacher*, La cultura dell'autonomia – Esempi di un'autonomia „coraggiosa“, in: Toniatti (Hg.), La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale (2018) 61 (64 f.); *dies.*, Autonomie 613.

¹⁴⁴¹ Ähnlich bereits *Haller*, Aufteilung 93; *Happacher*, Cultura 65.

¹⁴⁴² Diesen Vorteil betont auch *Happacher*, Cultura 65. Siehe dazu sogleich unten 2. Teil, B.II.2.c)bb).

¹⁴⁴³ *Happacher* (Cultura 65) betont, dass während der Anpassungsfrist gem. Art. 2 DPR Nr. 266/1992 eine neue Phase politischer Konfrontation zwischen Zentrum und Autonomie möglich ist.

Bleibt das Land hingegen untätig, obwohl Unionsrecht auf *Gesetzgebungsebene* vollzogen werden müsste, gilt vorläufig („*in via suppletiva*“) – bis zum Inkrafttreten eines eigenen Umsetzungsgesetzes – das entsprechende Staatsgesetz.¹⁴⁴⁴ Bei „erwiesener Untätigkeit“ auf *Verwaltungsebene*,¹⁴⁴⁵ „die zur Nichterfüllung von Verpflichtungen aus der [Union] führt“, kann die Zentralregierung dem Land mit Beschluss des Ministerrats „eine angemessene Frist für das Tätigwerden vorschreiben“ (Art. 8 Abs. 1). Zuvor muss sie aber eine Stellungnahme der Parlamentskommission für regionale Angelegenheiten einholen und das Land anhören. Dauert die Untätigkeit bis nach Fristablauf an, kann der Ministerrat gem. Art. 8 Abs. 2 anstelle der Landesorgane „die notwendigen Maßnahmen erlassen“ (Ersatzgewalt).¹⁴⁴⁶ Fragwürdig ist dabei die Tatsache, dass die Beurteilung über das Vorliegen einer Untätigkeit und – v. a. – einer Verletzung des Unionsrechts im Ermessen der Zentralregierung liegt.¹⁴⁴⁷

Für jene Aspekte des Vollzugs von Unionsrecht, die nicht vom DPR Nr. 526/1987 umfasst sind (z. B.: Umsetzung von Richtlinien in *geteilten* Kompetenzbereichen; Durchführung von Entscheidungen), gilt schließlich die allgemeine Regelung.¹⁴⁴⁸ Diese muss aber mit den Sonderregelungen des Systems des Sonderstatuts – etwa über die Beziehungen zwischen den Rechtsordnungen (DPR Nr. 266/1992; dazu sogleich) – in Einklang gebracht werden.¹⁴⁴⁹

bb) GvD Nr. 266/1992

Die größte allgemeine (System-)Relevanz für das System des Sonderstatuts – und für dessen Verhältnis zur staatlichen Rechtsordnung – kommt den DFB des GvD Nr. 266/1992 zu.¹⁴⁵⁰ Es sind dies DFB, die nicht zufällig direkt vor der Abgabe der

¹⁴⁴⁴ Vgl. Art. 105 ASt. (dazu oben 2. Teil, B.II.1.c)aa)); VfGH Urteil Nr. 349/1991, GA VfGH Nr. 29 vom 24. 7. 1991, RE Pkt. 4 f.; *Happacher/Palermo/Parolari*, Kompetenzen 99.

¹⁴⁴⁵ Art. 8 DPR Nr. 526/1987 bezieht sich nämlich nur auf die *Verwaltungsebene*, nicht aber auf die Ebene der *Gesetzgebung*: vgl. VfGH Urteil Nr. 425/1999, GA VfGH Nr. 46 vom 17. 11. 1999, RE Pkt. 5.1.

¹⁴⁴⁶ Insg. zu Art. 8 DPR Nr. 526/1987 *Happacher*, Autonomie 487–490 und 499.

¹⁴⁴⁷ Und nicht etwa vom EuGH, der das Auslegungsmonopol für das Unionsrecht besitzt, festgestellt werden muss, wie dies in Österreich der Fall ist (Art. 23d Abs. 5 B-VG). Vgl. *Happacher*, Autonomie 488 f. und 610 f.

¹⁴⁴⁸ *Happacher*, Autonomie 484 und 490–492. Diese Regelung bestand 1992 und bis zur Verfassungsreform von 2001 v. a. aus Art. 6 DPR Nr. 616/1977 sowie Art. 9 und 11 G Nr. 86 vom 9. 3. 1989, GA Nr. 58 vom 10. 3. 1989. Nach 2001 bestand sie dann aus Art. 117 Abs. 5 Verf. i. V. m. den ausführenden Verfahrensregeln (v. a. Art. 29 und 40 G Nr. 234 vom 24. 12. 2012, GA Nr. 3 vom 4. 1. 2003, sowie Art. 5 und 8 G Nr. 131 vom 5. 6. 2003, GA Nr. 132 vom 10. 6. 2003). Dazu ausführlich – wenn auch noch mit Bezug auf die Vorgängerregelung des G Nr. 234/2012 (G Nr. 11 vom 4. 2. 2005, GA Nr. 37 vom 15. 2. 2005) – *Happacher*, Autonomie 435 ff., m. w. N.

¹⁴⁴⁹ *Happacher*, Autonomie 490, mit Verweis auf zwei Urteile des VfGH.

¹⁴⁵⁰ *Bin* spricht in Bezug auf das Dekret vom „institutionellen Dreh- und Angelpunkt“ („*perno istituzionale*“) der Sonderautonomie der Region Trentino-Südtirol (Autonomia 137)

Streitbeilegungserklärung erlassen wurden,¹⁴⁵¹ sondern die vielmehr eine der *Bedingungen* für diese waren.¹⁴⁵²

(1) Art. 1: Grundsätze

Art. 1 hält zunächst „Grundsätze“ fest. Demnach ist es – in Anbetracht der Tatsache, dass den (Staats-)Bürgern¹⁴⁵³ in der Region „unabhängig von ihrer Sprachgruppenzugehörigkeit gleiche Rechte zuerkannt sind, die jeweilige ethnische und kulturelle Eigenart gewahrt wird und der Schutz der örtlichen sprachlichen Minderheiten in den gesamtstaatlichen Interessen erfaßt ist“ – eine „institutionelle Pflicht des Staates, der Region, der autonomen Provinzen und der dazugehörigen örtlichen Körperschaften, im Rahmen der jeweiligen Funktionen zur Beachtung des Sonderstatutes“ beizutragen (Abs. 1). Ferner wird – in Abs. 2 – ausdrücklich festgehalten, dass die Bestimmungen des GvD Nr. 266/1992 „über die Beziehung zwischen staatlichen Gesetzgebungsakten und früheren Regional- und Landesgesetzen sowie über die staatliche Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis“ auf eine weitere Sicherstellung der Sonderautonomie der Region und der zwei Länder abzielen, die auf dem Statut fußt und sich aus dem Pariser Vertrag „ableitet“ (oder – nach der Verwendung des Worts „*ricollegantesi*“ in der italienischen Fassung – zumindest: mit diesem verknüpft ist), der die Ausübung einer Autonomie in Gesetzgebung und Verwaltung auch für den Minderheitenschutz vorsieht.¹⁴⁵⁴

sowie von einem „überaus wichtige[n], von den allgemeinen Regeln in jeder Hinsicht abweichende[n] Regelsystem für die Beziehungen zwischen den Rechtsordnungen des Staates und der Provinz“ (Rechtsordnung 129).

¹⁴⁵¹ Siehe dazu oben 2. Teil, A.V.2.d).

¹⁴⁵² Vgl. z. B. *Bonell/Winkler*, Autonomie 175. Für die in Bezug auf einige der DFB des GvD Nr. 266/1992 – insb. auch vom Rechnungshof – erhobenen Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit siehe z. B. *Salazar*, La „questione altoatesina“ si chiude ... ma alcuni problemi restano aperti (considerazioni in margine al d.lg. 266/1992), *Le Regioni* 1993, 399 (402 ff.; m.w.N. v. a. in Fn. 8); *Bartole*, *Le Regioni* 1993, 411 ff.; *Reggio d’Aci*, *Regione* 281–283 (Fn. 214); *Maines*, Recupero e valorizzazione di norme di attuazione dello Statuto Speciale di Autonomia per il Trentino – Alto Adige aventi valore e rilevanza tali da poter essere recepite in un eventuale Nuovo Statuto di Autonomia, in: *Region Trentino-Südtirol* (Hg.), *Proposte per l’adeguamento dello Statuto della Regione* (1999) 93 (102–107). Der VfGH teilte diese Zweifel aber nicht, wie die Judikatur zu GvD Nr. 266/1992 zeigt. Vgl. VfGH Urteil Nr. 80/1996, GA VfGH Nr. 13 vom 27. 3. 1996, RE Pkt. 2.1.; ferner die Übersicht bei *Reggio d’Aci L./Perini*, Il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in: *Falcon* (Hg.), *Sviluppo e mutamento della Costituzione. Il regionalismo italiano e la speciale autonomia del Trentino e dell’Alto Adige/Südtirol* (2003) 195.

¹⁴⁵³ In der italienischen Fassung: „*cittadini*“.

¹⁴⁵⁴ Siehe zur völkerrechtlichen Relevanz der Erwähnung des Pariser Vertrags bereits oben 2. Teil, A.V.2.d) (m.w.N. in Fn. 661) und 2. Teil, A.VI.1.b)ff)(4); zur Tatsache, dass der Pariser Vertrag auch die autonome Gesetzgebung und Vollziehung als Minderheitenschutzmaßnahme begreift, v. a. oben 2. Teil, A.I.2.a)aa)(2), 2. Teil, A.I.2.b)aa) und 2. Teil, A.I.2.b)cc).

(2) Art. 2: Beziehungen zwischen Gesetzgebung von Staat und Land

Art. 2 enthält Sonderregelungen zu den „Beziehungen zwischen staatlicher und regionaler Gesetzgebung“. So verpflichtet Abs. 1 das Land zwar zur Anpassung seiner Gesetzgebung an jene Grundsätze und Normen (späterer) staatlicher *Gesetzgebungsakte*,¹⁴⁵⁵ die Schranken nach Art. 4 bzw. 5 ASt. (ausschließliche bzw. geteilte Kompetenzbereiche) darstellen. Für diese Anpassung steht ihm aber nicht nur eine (mindestens)¹⁴⁵⁶ sechsmonatige Frist ab der Kundmachung des Gesetzgebungsakts des Staates zu,¹⁴⁵⁷ sondern bis dahin finden auch „die bestehenden Gesetzesbestimmungen [...] des Landes weiterhin Anwendung.“

Nach Abs. 2 ist die Landesgesetzgebung aber auch nach Ablauf dieser Anpassungsfrist weiter anzuwenden. Der Fristablauf führt nämlich nicht zur Aufhebung oder Aussetzung von (vermeintlich) nicht angepassten Landesnormen, sondern er ermächtigt die Zentralregierung „nur“ zu ihrer Anfechtung vor dem VfGH nach Art. 97 (Abs. 1 und 2) ASt. wegen Verletzung des Statuts. Dass zudem stets auch eine indirekte Verfassungsbeschwerde möglich ist, wenn ein Gericht die Frage der Verfassungswidrigkeit einer entscheidungserheblichen Norm als nicht offenkundig unbegründet ansieht,¹⁴⁵⁸ geht nicht zuletzt aus der Verweisung auf VerfG Nr. 1 vom 9. Februar 1948¹⁴⁵⁹ und Art. 23 G Nr. 87 vom 11. März 1953¹⁴⁶⁰ hervor.¹⁴⁶¹

¹⁴⁵⁵ Verordnungen lösen dagegen i. d. R. keine Anpassungspflicht aus. Vgl. *Happacher*, Autonomie 77 (m.w.N. in Fn. 325 f.); *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 126 (m.w.N. in Fn. 409–411) und 129 (m.w.N. in Fn. 429).

¹⁴⁵⁶ „[O]der innerhalb der [im staatlichen Gesetzgebungsakt] festgelegten längeren Frist.“

¹⁴⁵⁷ Wenn es sich beim „Gesetzgebungsakt des Staates“ um ein GD handelt, beginnt der Fristenlauf aufgrund der provisorischen Natur von GD erst mit der Kundmachung des Umwandlungsgesetzes im GA. Vgl. zuletzt VfGH Urteil Nr. 93/2019, GA VfGH Nr. 17 vom 24. 4. 2019, RE Pkt. 4.3.; ferner Urteil Nr. 496/1993, GA VfGH Nr. 1 vom 5. 1. 1994, RE Pkt. 3; dazu kritisch *Borgonovo Re*, *Funzione statale di indirizzo e coordinamento* (Decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266), in: *Autonome Region Trentino-Südtirol/Università degli Studi di Trento* (Hg.), *Commentario delle norme di attuazione dello Statuto speciale di autonomia* (1995) 113 (119).

¹⁴⁵⁸ Siehe zur indirekten Verfassungsbeschwerde z. B. *Riz/Happacher*, *Verfassungsrecht* 240–243.

¹⁴⁵⁹ GA Nr. 43 vom 20. 2. 1948. Art. 1 VerfG Nr. 1/1948 ist die verfassungsrechtliche Grundlage der indirekten Verfassungsbeschwerde, Art. 2 VerfG Nr. 1/1948 jene der (nachträglichen) direkten Verfassungsbeschwerde der Regionen. Im Verfassungstext war bis 2001 dagegen nur die (präventive) direkte Verfassungsbeschwerde des Staates geregelt (vgl. Art. 127 Abs. 4 Verf. a.F.). Seit 2001 regelt der Verfassungstext die – nunmehr stets nur nachträgliche – direkte Verfassungsbeschwerde von Staat und Regionen (Art. 127 i. d. F. Art. 8 VerfG Nr. 3/2001), die indirekte Verfassungsbeschwerde ist aber nach wie vor in Art. 1 VerfG Nr. 1/1948 grundgelegt.

¹⁴⁶⁰ GA Nr. 62 vom 14. 3. 1953. Regelt die Voraussetzungen und die Vorgehensweise für die Erhebung einer indirekten Verfassungsbeschwerde durch Gerichtsbehörden im Rahmen von laufenden Verfahren.

¹⁴⁶¹ Vgl. dazu *Happacher*, *Autonomie* 76.

Die Anfechtung der (vermeintlich) nicht an die neuen, Schranken darstellenden Grundsätze und Normen in Staatsgesetzen angepassten Landesnormen muss binnen 90 Tagen nach Ablauf der Anpassungsfrist durch einen Beschluss des Ministerrats erfolgen¹⁴⁶² und binnen zwanzig Tagen nach Zustellung an den LH beim VfGH hinterlegt werden (Abs. 3).

Auch in Südtirol unmittelbar anwendbar sind aber VerfG, staatliche Gesetzgebungsakte in Bereichen, in denen das Land nur über eine delegierte oder ergänzende Kompetenz verfügt,¹⁴⁶³ sowie unmittelbar anwendbare Normen des Völker- und Unionsrechts¹⁴⁶⁴ (Abs. 4). Aufrecht bleiben zudem die Befugnisse (v. a. des Staates), in den in der Rechtsordnung vorgesehenen Fällen, Vorgehensweisen und Grenzen verwaltungsrechtliche Anordnungen zu treffen, um „außerordentlichen Notstands- und Dringlichkeitssituationen“ abzuwehren (Abs. 5). Zuletzt wird bestimmt, dass Art. 105 ASt.¹⁴⁶⁵ auch dann angewandt wird, wenn Landesnormen aufgrund eines VfGH-Urteils unwirksam werden. Art. 16 ASt.¹⁴⁶⁶ bleibt aber aufrecht, sodass die Verwaltungskompetenz jedenfalls beim Land verbleibt (Abs. 6).

Beansprucht ein staatlicher Rechtsakt jedoch außerhalb dieser Ausnahmen – und ohne ein vorheriges Urteil des VfGH nach dem Verfahren gem. Art. 2 Abs. 1–3 GvD Nr. 266/1992 –, auch in Südtirol unmittelbar anwendbar zu sein und Vorrang gegenüber der bestehenden Landesgesetzgebung zu entfalten, so zieht dies insoweit seine Verfassungswidrigkeit nach sich. Diese Verfassungswidrigkeit ergibt sich aus der Verletzung der DFB, der nicht durch einfache Staatsgesetze derogiert werden kann.¹⁴⁶⁷ Sehr wohl kann das Staatsgesetz dagegen zu einer Anpassungspflicht und widrigenfalls zur nachträglichen Verfassungswidrigkeit („*incostituzionalità sopravvenuta*“) der nicht angepassten Landesgesetzgebung führen, die jederzeit im Wege einer indirekten Verfassungsbeschwerde sowie nach Art. 97 ASt. i.V.m. Art. 2 Abs. 2 und Abs. 3 GvD Nr. 266/1992 im Wege der direkten Verfassungsbeschwerde geltend

¹⁴⁶² Die deutsche Fassung ist hier insofern missverständlich, als man sie auch so verstehen könnte, als unterliege die Anfechtung gar keiner Frist („Die Anfechtung nach Absatz 2 im Sinne des vorgenannten Artikels 97 kann innerhalb von neunzig Tagen nach Beschlußfassung des Ministerrates vom Präsidenten des Ministerrates vorgebracht werden“). Nach der – im Zweifel vorrangigen (vgl. Art. 99 ASt.) – italienischen Fassung ist dies aber ganz klar nicht der Fall: „*L'impugnazione di cui al comma 2 ai sensi del predetto articolo 97 è proposta entro novanta giorni, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, dal Presidente del Consiglio*“.

¹⁴⁶³ Siehe zu diesen zwei Kompetenztypen oben 2. Teil, B.II.1.c)aa)(1).

¹⁴⁶⁴ Die deutsche Fassung spricht hier (anders als die italienische Fassung: „*norme internazionali e comunitarie direttamente applicabili*“) fälschlicherweise von „internationalen und direkt anwendbaren EG-Bestimmungen“ – dabei stellt sich die Frage nach der unmittelbaren Anwendbarkeit bei völkerrechtlichen Rechtsakten noch viel mehr als bei unionsrechtlichen.

¹⁴⁶⁵ Siehe dazu oben 2. Teil, B.II.1.c)aa).

¹⁴⁶⁶ Siehe dazu oben 2. Teil, B.II.1.c)bb).

¹⁴⁶⁷ Vgl. VfGH Urteil Nr. 380/1997, GAVfGH Nr. 51 vom 17. 12. 1997, RE Pkt. 2 f.; Urteil Nr. 356/1994, GAVfGH Nr. 32 vom 3. 8. 1994, RE Pkt. 7; *Happacher*, Autonomie 76 f., m.w.N.

gemacht werden kann.¹⁴⁶⁸ Umgekehrt reicht aber die Tatsache, dass ein Verfahren über die Verfassungsmäßigkeit einer (vermeintlich) eine Anpassungspflicht auslösenden staatlichen Regelung anhängig ist, nicht aus, um die Anpassungspflicht bis zur Entscheidung des VfGH aufzuschieben.¹⁴⁶⁹ Das Land darf während der Frist auch keine Regelungen treffen, die der neuen staatlichen Regelung in unrechtmäßiger Weise widersprechen (Vorwirkung).¹⁴⁷⁰

Die große Bedeutung von Art. 2 GvD Nr. 266/1992 erschließt sich erst mit Blick auf andere Regionen: Einerseits besteht nämlich in keiner anderen Sonderautonomie eine vergleichbare Regelung;¹⁴⁷¹ andererseits fehlt eine – gerade nach der Verfassungsreform von 2001 nötige – allgemeine Regelung des Verhältnisses von Staats- und Regionalgesetzgebung.¹⁴⁷²

Dagegen normiert die allgemeine Regelung des Art. 10 G Nr. 62 vom 10. Februar 1953,¹⁴⁷³ dass Staatsgesetze, die jene Grundsätze („*principi fondamentali*“) ändern, die eine Schranke der Ausübung der *geteilten* Gesetzgebungskompetenz der Regionen¹⁴⁷⁴ darstellen, die ihnen widersprechenden regionalgesetzlichen Normen schlicht *aufheben* („*abrogano*“; Abs. 1).¹⁴⁷⁵ Diese automatische Aufhebung erfolgt nach Ablauf einer 90-Tage-Frist, innerhalb der der Regionalrat die erforderlichen gesetzlichen Änderungen vornehmen muss (Abs. 2).¹⁴⁷⁶

¹⁴⁶⁸ Vgl. zuletzt VfGH Urteil Nr. 93/2019, RE Pkt. 4.1. und 4.1.1. (Zitat), m.w.N.; ferner z. B. Urteil Nr. 380/1997, RE Pkt. 2; dazu *Groppi*, Limiti all'immediata applicabilità delle leggi statali nel territorio del Trentino-Alto Adige e ricorso per „mancato adeguamento“, Giur. cost. 1997, 3663.

¹⁴⁶⁹ Vgl. VfGH Urteil Nr. 93/2019, RE Pkt. 4.3.

¹⁴⁷⁰ Vgl. VfGH Urteil Nr. 93/2019, RE Pkt. 4.1.1. und 4.3.

¹⁴⁷¹ Vgl. z. B. *Bin*, *Autonomia* 137–140; *ders.*, *Rechtsordnung* 129.

¹⁴⁷² Ähnlich auch *Happacher*, *Autonomie* 106 (keine Regelung trotz „systemimmanente[r] Notwendigkeit“); allgemeiner *Martines/Ruggeri/Salazar*, *Lineamenti* 183 („grave mancanza che [...] non si prende partito una buona volta in modo chiaro e fermo a favore di questo o quel canone di composizione delle fonti in sistema“).

¹⁴⁷³ GA Nr. 52 vom 3. 3. 1953.

¹⁴⁷⁴ Bis zur Reform von 2001 verfügten die Regionen mit Normalstatut ja nur über geteilte Kompetenzen.

¹⁴⁷⁵ Die Aufhebung erfolgt aber nur bei „erwiesener und unmittelbarer Unvereinbarkeit zwischen Regional- und Staatsgesetz“; VfGH Urteil Nr. 153/1995, GA VfGH Nr. 20 vom 12. 5. 1995, RE Pkt. 3.3., m.w.N. Sofern aber keine echte Unvereinbarkeit besteht, kann der Staat abweichende Normen anfechten: VfGH Urteil Nr. 40/1972, GA VfGH Nr. 65 vom 8. 3. 1972, RE Pkt. 6. Dazu z. B. auch *Cerri*, *Corso di giustizia costituzionale*⁵ (2008) 136.

¹⁴⁷⁶ So auch *Caretti/Tarli Barbieri*, *Diritto* 83; *Bartole*, Postilla ad un commento sulla „chiusura della questione altoatesina“, *Le Regioni* 1993, 411 (413); VfGH Urteil Nr. 40/1972, RE Pkt. 6. Dagegen könnte VfGH Urteil Nr. 171/1999, GA VfGH Nr. 21 vom 26. 5. 1999, RE Pkt. 2.1. (unvereinbare regionalgesetzliche Normen werden aufgehoben, aber es steht der Region frei, den Sachbereich in der Folge unter Beachtung der neuen Grundsätze anders zu regeln), zwar auf den ersten Blick auf eine sofortige Aufhebung hindeuten; die (überflüssige) Aussage, dass die Region den Bereich natürlich neu regeln kann, bezieht sich aber wohl auf den Zeitpunkt des Urteils, an dem die 90-tägige Anpassungsfrist schon lange abgelaufen ist.

Diese Regelung gilt nun aber mangels gegenteiliger (Sonder-)Regelungen nicht nur auch für die Regionen mit *Sonderstatut* – mit Ausnahme von Trentino-Südtirol¹⁴⁷⁷ –, sondern sogar auch im Verhältnis zu ihren *ausschließlichen* Kompetenzen, wenn die neuen Grundsätze der Staatsgesetzgebung eine Schranke (und insb. wohl die Reformschranke) darstellen.¹⁴⁷⁸

(3) Art. 3: Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis des Staates

Der VfGH erklärte die AKB des Staates zwar auch insoweit als verfassungskonform, als sie auch gegenüber der Verwaltungstätigkeit des Landes Südtirol anwendbar ist – aufgrund der besonderen Eigenschaft der Sonderautonomie Trentino-Südtirols müsse sie aber zwingend abgeschwächt werden.¹⁴⁷⁹ Damit war der Boden für Art. 3 GvD Nr. 266/1992 bereitet.

Art. 3 Abs. 1 GvD Nr. 266/1992 normiert, dass die von der Zentralregierung im gesetzlichen Rahmen erlassenen Ausrichtungs- und Koordinierungsakte auch in Südtirol wirksam sind, wenn das Statut samt DFB keine besonderen Vorgehensweisen für die Koordinierung zwischen Kompetenzen und Belangen von Staat und Land vorschreiben. Somit wirken die zahlreichen Kooperations- und Koordinierungsinstrumente des Systems des Sonderstatuts und die Ausrichtungs- und Koordinierungsakte nicht kumulativ, sondern alternativ.¹⁴⁸⁰

Abs. 2 nimmt eine weitere wichtige Einschränkung der Wirksamkeit der Ausrichtungs- und Koordinierungsakte vor: Sie binden das Land nämlich nicht vollumfänglich, sondern nur „zur Erreichung der darin festgelegten Zielsetzungen oder Ergebnisse“.¹⁴⁸¹ Folglich ist auch die Erlassung der „gegebenenfalls zur Anwendung der genannten Akte“ erforderlichen Ordnungsbestimmungen („*norme di organizzazione*“) dem Land vorbehalten.

Unbeschadet von Art. 12 Abs. 5 G Nr. 400/1988 (Anhörung der Konferenz Staat-Regionen u. a. zu den allgemeinen Richtlinien hinsichtlich der Ausübung der AKB; lit. b erster Fall) ist das Land „vom Präsidium des Ministerrates über jeden Verwaltungsakt, mit dem Ausrichtungs- und Koordinierungsmaßnahmen getroffen werden, hinsichtlich seiner Vereinbarkeit mit dem Sonderstatut und den entspre-

¹⁴⁷⁷ Vgl. VfGH Urteil Nr. 302/2003, GA VfGH Nr. 40 vom 8. 10. 2003, RE Pkt. 5.2. („*A loro [Province di Trento e Bolzano] non si applica l'art. 10 della legge n. 62 del 1953, ma l'art. 2 del d. lgs. 16 marzo 1992, n. 266*“); Urteil Nr. 497/1993, GA VfGH Nr. 2 vom 12. 1. 1994, RE Pkt. 3.

¹⁴⁷⁸ VfGH Urteil Nr. 497/1993, RE Pkt. 3 („*Questa deroga [...], che è stata riconosciuta da questa Corte come ‚norma fondamentale di riforma economico-sociale‘ [...], esige [...] una modificazione [...] che in generale si è realizzata nell'ambito della legislazione delle regioni, comprese quelle a statuto speciale, attraverso l'abrogazione ai sensi dell'art. 10 della legge 10 febbraio 1953, n. 62*“); Urteil Nr. 153/1995, RE Pkt. 3.

¹⁴⁷⁹ Siehe dazu bereits oben 2. Teil, B.II.1.c)cc)(1).

¹⁴⁸⁰ Vgl. *Borgonovo Re*, Funktion 114; *Woelk*, Südtirol 275 f.

¹⁴⁸¹ Mit Nachweisen in der VfGH-Rsp. *Happacher*, Autonomie 81; *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 128.

chenden [DFB], einschließlich der in diesem Dekret enthaltenen, anzuhören. Die allfälligen Bemerkungen [des Landes] müssen innerhalb von 20 Tagen einlangen“ (Abs. 3).¹⁴⁸² Ohne eine Anhörung des Landes erlassene Ausrichtungs- und Koordinierungsakte verletzen somit dessen Kompetenz, können beim VfGH angefochten¹⁴⁸³ und – beschränkt auf ihre Wirksamkeit im Land Südtirol – aufgehoben werden.¹⁴⁸⁴

Die Wirksamkeit des Ausrichtungs- und Koordinierungsakts im Landesgebiet wird ab dem Zeitpunkt, an dem die Frist nach Art. 98 Abs. 2 ASt. (für die Erhebung eines Befugniskonflikts wegen Verletzung von Landeskompetenzen durch staatliche Maßnahmen) läuft,¹⁴⁸⁵ immer dann für dreißig Tage ausgesetzt, wenn das Land in seinen Bemerkungen nach Abs. 3 eine begründete Stellungnahme („*avviso motivato*“) zur Unvereinbarkeit des Akts mit dem Statut und seinen DFB abgibt (Abs. 4). Erhebt das Land während dieser dreißig Tage tatsächlich einen Befugniskonflikt in Bezug auf den Akt, auf den sich die begründete Stellungnahme bezieht, und wird die Stellungnahme auch im Rekurs, mit dem der Befugniskonflikt erhoben wird, bestätigt, bleibt der Ausrichtungs- und Koordinierungsakt im Landesgebiet bis zur Veröffentlichung des Urteils des VfGH unwirksam (Abs. 5). Im Verfahren vor diesem kann aber – auf Antrag des Präsidenten des Ministerrats – „aus schwerwiegenden Gründen“ die Nichtanwendung von Abs. 5 mit begründetem Beschluss verfügt werden (Abs. 6).

Schließlich normiert Abs. 7, dass ein Ausrichtungs- und Koordinierungsakt in Anwendung von Grundsätzen und Normen eines staatlichen Gesetzgebungsakts i.S.v. Art. 2 Abs. 2 GvD Nr. 266/1992 die Verwaltungstätigkeit des Landes nicht direkt bindet, „soweit [und solange] die mit den genannten Grundsätzen und Bestimmungen unvereinbaren Gesetzesbestimmungen der Region und der Provinzen [in Kraft] bleiben“ (Abs. 7). Die Landesverwaltung bleibt also nur „an ‚ihre‘ lokale Gesetzgebung gebunden“.¹⁴⁸⁶

(4) Art. 4: Verwaltungskompetenzen

Gem. Art. 4 Abs. 1 GvD Nr. 266/1992 können den staatlichen Organen in den Materien eigener Kompetenz des Landes keine anderen als jene Verwaltungskompetenzen (einschließlich Aufsicht, Verwaltungspolizei und Feststellung von Ver-

¹⁴⁸² Die (individuelle) Anhörung des Landes kann auch nicht durch die (kollektive) Beteiligung der Konferenz Staat-Regionen an der Ausarbeitung eines Ausrichtungs- und Koordinierungsakts ersetzt werden. Vgl. VfGH Urteil Nr. 121/1997, RE Pkt. 4; dazu *Woelk*, Südtirol 248 f. und v. a. 278 f.

¹⁴⁸³ Durch die Erhebung eines Befugniskonflikts.

¹⁴⁸⁴ VfGH Urteil Nr. 121/1997, RE Pkt. 3 und 5; Urteil Nr. 69/1995, GA VfGH Nr. 10 vom 8. 3. 1995, RE Pkt. 2.

¹⁴⁸⁵ Die Frist für die Erhebung eines Befugniskonflikts zwischen Staat und Regionen läuft gem. Art. 39 Abs. 3 G Nr. 87/1953 ab der Zustellung oder Veröffentlichung bzw. ab Erlangung der Kenntnis.

¹⁴⁸⁶ So treffend *Bin*, Rechtsordnung 130 (Fn. 12).

waltungsübertretungen) mit (Staats-)Gesetz zugewiesen werden, die dem Staat gem. Statut und DFB zustehen.¹⁴⁸⁷

Abs. 2 normiert insofern ein Kooperationsgebot zwischen Staats- und Landesorganen und -ämtern, als sie verpflichtet sind, in Ausübung von Kompetenzen festgestellte Verstöße gegen Rechtsnormen oder Maßnahmen von Land bzw. Staat der zuständigen Verwaltungsbehörde mitzuteilen, um ihr die Ergreifung der ihr zustehenden Maßnahmen zu ermöglichen.

Mit Ausnahme der im Statut oder in DFB vorgesehenen Fälle dürfen Verwaltungsbehörden des Staates (einschließlich unabhängiger Verwaltungsbehörden und vom Staat abhängiger Körperschaften) in den Materien nach Abs. 1 „weder Ausgaben verfügen noch direkt oder indirekt Finanzierungen oder Beiträge für Tätigkeiten“ im Landesgebiet gewähren (Abs. 3).

(5) Gesamtbewertung

Neben der völkerrechtlich relevanten Rückkoppelung der Sonderautonomie an den Pariser Vertrag und der – ebenso aus dem Pariser Vertrag ableitbaren – Klarstellung, dass auch die Ausübung der Gesetzgebungs- und Vollziehungsgewalt dem Minderheitenschutz dient,¹⁴⁸⁸ ist es das große Verdienst der DFB des GvD Nr. 266/1992, für eine klarere Abgrenzung zwischen Staats- und Landesrechtsordnung gesorgt zu haben.

Von enormer Bedeutung ist dabei, dass der bis dahin bestehende Vorrang von grundlegenden Bestimmungen späterer staatlicher Gesetzgebungsakte, der immer dann die automatische Aufhebung (!) abweichender Landesbestimmungen zur Folge hatte, wenn die staatlichen Bestimmungen Schranken der Landeskompetenz erfüllten, beendet wird. Die automatische – und noch dazu nicht sofort ersichtliche, da nicht ausdrücklich erklärte – Aufhebung wird nun durch eine Anpassungspflicht mit Rücksmöglichkeit der Zentralregierung ersetzt.

Diese Neuregelung stärkt nicht nur die Landesgesetzgebung – und somit die Autonomie –, sondern sie schafft v. a. auch Rechtssicherheit.¹⁴⁸⁹ Bis dahin musste nämlich jeder einzelne Rechtsanwender selbst – über einen Vergleich von Staats- und Landesgesetzgebung – u. a. darüber entscheiden, ob nun die Staatsgesetzgebung neue Grundsätze enthält, ob diese neuen Grundsätze die Landeskompetenz beschränken, ob die Landesregelung zur Gänze mit der neuen staatlichen Regelung unvereinbar und somit als aufgehoben zu betrachten ist (aber ohne ausdrückliche Aufhebung durch den Landesgesetzgeber oder den VfGH, sodass sich diese Fragen

¹⁴⁸⁷ Davon ausgenommen sind nur die nach Art. 22 ASt. vom Präsidenten der Region oder dem LH angeforderten Maßnahmen. Siehe dazu oben 2. Teil, B.II.1.c)bb) (bei Fn. 1325). Für die Rsp. des VfGH zu Art. 4 GvD Nr. 266/1992 siehe *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 129 f.

¹⁴⁸⁸ Siehe dazu die oben 2. Teil in Fn. 1454 angeführten Verweise.

¹⁴⁸⁹ So auch *Happacher*, *Cultura* 65.

bei jeder einzelnen Rechtsanwendung stellen), ob die Regelung des Staates überhaupt geeignet ist, die durch die automatische Aufhebung entstandenen Lücken direkt zu füllen¹⁴⁹⁰ usw. Es liegt auf der Hand, dass diese Regelung extreme Rechtsunsicherheit und die ständige Gefahr falscher, ja willkürlicher Entscheidungen von Behörden und Gerichten mit sich bringt. Ein Streit über die Anwendbarkeit des Landesrechts, der vor jeder Behörde und jedem Gericht neu ausgetragen werden muss, ist die logische Folge.¹⁴⁹¹

Eine ähnlich klare Trennung zwischen Staats- und Landesrechtsordnung erfolgt auch auf Verwaltungsebene: Hier sollen Eingriffe durch Ausrichtungs- und Koordinierungsakte des Staates¹⁴⁹² eingeschränkt werden, indem das Land zur Vereinbarkeit dieser Akte mit dem System des Sonderstatuts angehört werden muss – und in der Folge die Möglichkeit hat, ihre Wirksamkeit im Landesgebiet bis zur Entscheidung des VfGH über ihre Rechtmäßigkeit zu verzögern.¹⁴⁹³ Zudem wird die Bindungswirkung dieser Akte auf Zielsetzungen und/oder Ergebnisse beschränkt. Auch wird klargestellt, dass dem Staat nur Verwaltungskompetenzen zustehen, die

¹⁴⁹⁰ Zu dieser Problematik auch *Groppi*, Il ricorso per „mancato adeguamento“ della legislazione del Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e Bolzano nelle prime pronunce della Corte costituzionale, Giur. it. 1995, Teil I, 263 (273).

¹⁴⁹¹ Ähnlich auch *Bin*, Rechtsordnung 130: „Die negativen Folgen [des allgemeinen] Systems sind von überaus großer Bedeutung. Die Regionalbehörden befinden sich in einem ständigen Zweifel- und Unsicherheitszustand hinsichtlich der [...] anzuwendenden Normen: Gilt noch die ‚alte‘ Vorschrift der Region, oder ist die neue staatliche Norm anzuwenden? Häufig sehen sie sich gezwungen, die hierarchische Ordnung [...] umzukehren, indem sie eine staatliche Verordnung dem von ihr abweichenden Regionalgesetz vorziehen. Oder sie vergessen darüber alle Grundlagen der Autonomie und betrachten die staatliche Rechtsquelle grundsätzlich als vorrangig. Die überaus schwierig zu lösenden Fragen der Normenhierarchie bzw. ihrer Beziehungen werden so aus den Universitätslehrbüchern (die selten klare Antworten dazu enthalten) auf die Verwaltungen abgewälzt. In letzter Konsequenz müssen sich die [...] Gerichte [...] damit befassen. So kommt es dazu, dass [...] Verwaltungsbeamte und Richter ihrer Pflicht zur Anwendung der Gesetze nicht mehr nachkommen (auch wenn es sich ‚nur‘ um Regionalgesetze handelt) [...]. Mit dem [GvD] 266/1992 wurde diese unerträgliche Situation beendet“. Und weiter (132): „Die gesetzgeberische Unsicherheit erreicht in Italien skandalöse Ausmaße. Sie ist einer der Hauptgründe für Verwirrung in der Verwaltung, überlange Prozesse, inkonsequente Richter, Ungleichheit bei der Beanspruchung von Dienstleistungen, etc. In Italien werden zu viele Gesetze verabschiedet – schon das ist schlecht. Überdies fehlen Mechanismen zur [...] Koordinierung dieser Rechtsnormen. Aus diesem Grund lässt sich das Dekret 266/1992, das ich als Krönung einer der Autonomie förderlichen ‚Macht‘ordnung genannt habe, auch als ein wichtiges Element einer Rechtskultur bezeichnen, die es wert wäre, auch auf andere (oder besser: alle) Regionen erstreckt zu werden. Dies würde der Zentralbürokratie Probleme bereiten? Die Antwort darauf muss vor allem in verbesserter Organisation bestehen. Ein Verzicht auf die Lösung des Problems und sein Abwälzen auf die Allgemeinheit sind nicht akzeptabel.“

¹⁴⁹² Diese AKB wurde in Südtirol als „unerträgliche Schwächung“ (*Happacher*, Autonomie 80) und „Aushöhlung“ (*Bonell/Winkler*, Autonomie 174) der Autonomie empfunden.

¹⁴⁹³ *Happacher* (Autonomie 83 f.) spricht daher von der Möglichkeit, „eine Art einstweiligen Recht[s]schutz zu erlangen, wenn der begründete Verdacht auf eine Verletzung der Autonomie besteht.“

ihm das Statut samt DFB zuweist bzw. vorbehält. Außerhalb dieser Bereiche darf der Staat auch keine Ausgaben tätigen oder Finanzierungen bzw. Beiträge gewähren.

Insg. werden die Eingriffsmöglichkeiten des Staates mit den DFB des GvD Nr. 266/1992 entscheidend abgeschwächt.¹⁴⁹⁴ Stattdessen werden Staats- und Landesebene (tendenziell) auf eine Stufe gestellt, auch in der Gesetzgebung fällt das hierarchische Element (Aufhebung von Landesrecht durch Staatsrecht: „Staatsrecht bricht Landesrecht“)¹⁴⁹⁵ weg und wird durch die Entscheidung des VfGH über das Vorliegen eines Anpassungsbedarfs ersetzt.¹⁴⁹⁶

cc) Weitere wichtige Durchführungsbestimmungen

Auf zahlreiche weitere wichtige DFB kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Zwei Dekrete, die für den Minderheitenschutz besonders bedeutsam sind, können allerdings nicht unerwähnt bleiben: DPR Nr. 752/1976 und Nr. 574/1988.

Das DPR Nr. 752/1976 setzt zunächst Art. 99 und 100 ASt. um, indem es eine allgemeine Zwei- bzw. Dreisprachigkeitspflicht für die Aufnahme in den öffentlichen Dienst einführt – und zur praktischen Wirksamkeit dieser Pflicht auch ein System zur amtlichen Überprüfung der Sprachkenntnisse (Zwei- bzw. Dreisprachigkeitsprüfung und -nachweis) schafft (erster Abschnitt: Art. 1–7). Zudem enthält es auch die Detailregelung des ethnischen Proporz in staatlichen Ämtern und der hierfür erforderlichen Volkszählung (Art. 18) mit Erklärung über die Sprachgruppzugehörigkeit bzw. -angliederung (Art. 18; i.d.g.F.: Art. 20-ter¹⁴⁹⁷).

Die DFB des DPR Nr. 574/1988 regeln dagegen das Recht auf „den Gebrauch der deutschen und der ladinischen Sprache in den Beziehungen zur öffentlichen Verwaltung und in den Gerichtsverfahren“. Während dies für die deutsche Sprache ebenfalls in Umsetzung von Art. 99 und 100 ASt. erfolgt, wird das (beschränkte) Recht auf den Gebrauch des Ladinischen neu – und in Ergänzung des Statuts – eingeführt (Art. 32). 1992 wurde das Sprachenrecht aber noch unionsrechtswidrig als reines Recht der *Minderheitenangehörigen* auf den Gebrauch ihrer *Muttersprache* verstanden – und folglich nur in Südtirol ansässigen italienischen Staatsbürgern gewährt.¹⁴⁹⁸ Zudem wird bekräftigt, dass die Gleichstellung der deutschen und der italienischen Sprache (Art. 99 ASt.) i.d.R. auch im *internen* Amtsgebrauch gilt (Art. 1 Abs. 1 lit. d). Betroffene Stellen müssen sogar „ihre Organisationsstrukturen

¹⁴⁹⁴ So auch *Bonell/Winkler*, Autonomie 176; *Happacher*, Autonomie 78, 82 und 84.

¹⁴⁹⁵ Vgl. Art. 31 GG: „Bundesrecht bricht Landesrecht.“

¹⁴⁹⁶ Vgl. *Happacher*, Autonomie 106 f. und v. a. 129.

¹⁴⁹⁷ Eingefügt mit Art. 2 GvD Nr. 99 vom 23.5.2005, GA Nr. 135 vom 13.6.2005; zuletzt geändert mit Art. 1 Abs. 1–4 GvD Nr. 75 vom 29.4.2015, GA Nr. 137 vom 16.6.2015.

¹⁴⁹⁸ Für die diesbezüglichen Entwicklungen nach 1992 siehe kurz oben 2. Teil, B.II.1.b)bb) (Fn. 1205, m.w.N.).

so einrichten oder anpassen“, dass der Gebrauch beider Sprachen möglich ist (Art. 3 Abs. 1).¹⁴⁹⁹

¹⁴⁹⁹ Für weiterführende Literatur zu den zwei Dekreten siehe v.a. die oben 2. Teil in Fn. 1207 (Sprachenrechte), 1214 (Proporz) und 1233 (Volkszählung, Sprachgruppenzugehörigkeit bzw. -angliederung) angeführten Hinweise.

Entwicklungen des Minderheitenschutzsystems seit 1992

Nach den Grundlagen und Entwicklungen des Minderheitenschutzsystems Südtirols bis zur Streitbeilegung 1992 sollen nun nachfolgende Entwicklungen analysiert werden. Wie schon vorweggenommen,¹ empfiehlt sich dabei eine umgekehrte Behandlung der zwei großen Rechtsbereiche: Zunächst wird auf innerstaatlich-(verfassungs-)rechtliche Entwicklungen – und insb. auf Erweiterungen, Änderungen und Einschränkungen des Schutzniveaus von 1992 – geblickt (A.), bevor die völkerrechtlichen Entwicklungen analysiert werden (B.), die meist unmittelbar² oder mittelbar³ mit innerstaatlichen Entwicklungen zusammenhängen.

A. Innerstaatliches (Verfassungs-)Recht

Entwicklungen des Minderheitenschutzsystems Südtirols können sich im innerstaatlichen Recht sowohl unmittelbar (Änderungen des Systems des Sonderstatuts) als auch mittelbar (Auswirkungen allgemein-verfassungsrechtlicher Entwicklungen) ergeben. Im Folgenden wird gleichermaßen auf beide Arten von Entwicklungen eingegangen – eine Unterteilung erfolgt hier vielmehr danach, ob die Entwicklungen eine *Erweiterung* (II.), eine neutrale *Änderung* (III.) oder aber eine *Einschränkung* (IV.) des Standards von 1992 bewirken.

Zuvor empfiehlt es sich aber, auf Grundzüge der Verfassungsreform durch VerfG Nr. 3/2001 einzugehen (I.). Diese Reform ändert das Minderheitenschutzsystem Südtirols zwar nicht unmittelbar (insofern handelt es sich streng genommen um einen Exkurs), mittelbar liegt sie aber den *allermeisten* – insb. negativen – Entwicklungen dieses Systems zugrunde. Daher ist es für das Verständnis der konkreten Auswirkungen der Reform auf Südtirol unerlässlich, zuerst einige Grundzüge und allgemeine Wirkmechanismen der Reform darzustellen.

¹ Oben I. Teil, D.I.

² Z. B.: Völkerrechtlicher Nachvollzug von innerstaatlichen Erweiterungen/Änderungen des Schutzniveaus von 1992 (dazu unten 3. Teil, B.II.2.); völkerrechtliche Relevanz bzw. Beurteilung von – völkerrechtlich nicht nachvollzogenen – Erweiterungen bzw. Einschränkungen dieses Niveaus (dazu unten 3. Teil, B.III.f.).

³ Z. B.: Allgemeine Beziehungen zwischen Österreich und Italien. Dazu unten 3. Teil, B.II.1.

I. Exkurs: Relevante Grundzüge der Verfassungsreform von 2001

Das VerfG Nr. 3/2001 ändert den fünften Titel⁴ des zweiten Teils der Verfassung. Somit ist das System des Sonderstatuts zwar nicht unmittelbar betroffen – es sollen hier aber all jene Grundzüge der Reform dargestellt werden, auf die danach – für die Untersuchung ihrer Auswirkungen auf Südtirol – zurückgegriffen werden muss. Es sind dies die Aufwertung der Stellung des Völkervertragsrechts, die neue allgemeine Kompetenzverteilung sowie eine zugunsten der Sonderautonomien enthaltene Schutz- und Günstigkeitsklausel.

1. Erhöhte Stellung des Völkervertragsrechts im Verfassungsgefüge

Eine erste allgemeine Änderung des Verfassungsgefüges, die auch für Südtirol relevant ist, betrifft die Stellung des Völkervertragsrechts im Stufenbau der Rechtsordnung. Wie bereits gezeigt,⁵ war die Verfassungsordnung von 1948 insofern lückenhaft, als sie die Stellung des Völkervertragsrechts (anders als jene des Völkergewohnheitsrechts und der allgemeinen Rechtsgrundsätze) in der innerstaatlichen Rechtsordnung nicht regelte. Zwar ist die Art und Weise der Aufnahme und die genaue rangmäßige Einordnung des Völkervertragsrechts in das innerstaatliche Recht weiterhin unklar – mit der Verfassungsreform von 2001 wurde aber die gravierendste Lücke geschlossen, nämlich, dass Verletzungen von Völkervertragsrecht durch einfachgesetzliche Normen aus verfassungsrechtlicher Sicht i. d. R. folgenlos waren.

a) Beachtung des Völkervertragsrechts als Schranke der Gesetzgebung

Mit der Verfassungsreform von 2001 ändert sich das radikal. Der neue Art. 117 Verf. regelt u. a. die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Staat und Regionen, wofür Abs. 1 eine gemeinsame Schrankenregelung enthält: Demnach müssen Staat und Regionen ihre Kompetenzen unter Achtung der Verfassung sowie der unions- und der völkerrechtlichen Verpflichtungen ausüben. Art. 1 Abs. 1 G Nr. 131/2003 präzisiert zudem in Durchführung der Verfassungsnorm, dass die Schranke der Beachtung der völkerrechtlichen Verpflichtungen neben allgemein anerkannten Normen des Völkerrechts i.S.v. Art. 10 Verf. und Übereinkünften i.S.v. Art. 11 Verf.⁶ auch völkerrechtliche Verträge („*trattati internazionali*“) umfasst.

⁴ „Die Regionen, die Provinzen, die Gemeinden“; Art. 114–133 Verf.

⁵ Oben 2. Teil, B.I.I.a).

⁶ Siehe zu Art. 10 und 11 Verf. kurz oben 2. Teil, B.I.I.a).

*b) Völkervertragsrecht – und insbesondere die EMRK –
als (indirekter) Prüfungsmaßstab im Rahmen der Normenkontrolle*

Es dauerte dann aber noch mehrere Jahre, bis der VfGH dieser wichtigen Änderung – in den Urteilen Nr. 348 und 349/2007 („*sentenze gemelle*“)⁷ – erstmals Rechnung trug, indem er die Verfassungsmäßigkeit einfachgesetzlicher Normen anhand ihrer Übereinstimmung mit Völkervertragsrecht – konkret: der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)⁸ – bewertete. Dogmatisch werden völkervertragliche Normen dabei dadurch zum (indirekten) Prüfungsmaßstab erhoben, dass sie als „*zwischengeschaltete Normen*“ („*norme interposte*“) zu Art. 117 Abs. 1 Verf. eingestuft werden.⁹ Die Verletzung einer völkervertraglichen Norm – und v. a. der EMRK – führt also zur Verfassungswidrigkeit wegen (indirekter) Verletzung von Art. 117 Abs. 1 Verf.¹⁰ Dies gilt nur dann nicht, wenn die völkervertragliche Norm, die ja selbst nicht im Verfassungsrang steht, ihrerseits gegen die Verfassung verstößt oder das von dieser gewährleistete Schutzniveau unterschreitet.¹¹ Jedenfalls enthält Art. 117 Abs. 1 Verf. eine „*dynamische Verweisung*“ („*rinvio mobile*“) auf völkervertragliche Normen.¹²

c) Dynamische Verweisung auf Normen der Völkerrechtsordnung

Dabei handelt es sich um eine direkte Verweisung auf die völkervertragliche, *auf* *außerhalb* der italienischen Rechtsordnung stehende Norm (externe Verweisung), und nicht etwa um eine Verweisung auf den innerstaatlichen Transformationsakt (interne Verweisung).¹³ Dies ergibt sich zunächst aus dem Wortlaut von Art. 117

⁷ „Zwillingsurteile“. Dazu z. B. *Colacino*, *Obblighi internazionali e ordinamento costituzionale a dieci anni dalle sentenze gemelle: breve cronaca di un lungo assedio*, *Rivista di Diritti Comparati* Nr. 3/2017, 244, <http://diritticomparati.it/wp-content/uploads/2019/05/8.-Colacino.pdf> (30.9.2020); *Guazzarotti*, *L'interpretazione conforme alla CEDU: una mappatura a dieci anni dalle sentenze „gemelle“ della corte costituzionale*, *Osservatorio sulle fonti* Nr. 1/2018, <http://osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-saggi/speciali/speciale-i-trattati-nel-sistema-delle-fonti-a-10-anni-dalle-sentenze-348-e-349-del-2007-della-corte-costituzionale-fasc-1-2018/1188-l-interpretazione-conforme-alla-cedu-una-mappatura-a-dieci-anni-dalle-sentenze-gemelle-della-corte-costituzionale/file> (30.9.2020); *Salazar/Spadaro* (Hg.), *Riflessioni sulle sentenze 348 – 349/2007 della Corte costituzionale* (2009).

⁸ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, SEV Nr. 5.

⁹ VfGH Urteil Nr. 348/2007, RE Pkt. 4.5. und 4.7.; Urteil Nr. 349/2007, RE Pkt. 6.2.; Urteil Nr. 236/2011, RE Pkt. 9, m.w.N. (ständige Rsp.).

¹⁰ VfGH Urteil Nr. 311/2009, RE Pkt. 6; Urteil Nr. 236/2011, RE Pkt. 9.

¹¹ Vgl. VfGH Urteil Nr. 348/2007, RE Pkt. 4.7.; Urteil Nr. 349/2007, RE Pkt. 6.2.

¹² VfGH Urteil Nr. 349/2007, RE Pkt. 6.2.; Urteil Nr. 311/2009, RE Pkt. 6.

¹³ In diesem Sinne etwa auch *Garofalo*, *Obblighi* 131 ff. (m.w.N. u. a. in Fn. 27); *Palmisano*, *Le norme pattizie come parametro di costituzionalità delle leggi: questioni chiarite e questioni aperte a dieci anni dalle sentenze „gemelle“*, *Osservatorio sulle fonti* Nr. 1/2018, 10 – 12, <http://osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-saggi/speciali/speciale-i-trattati-nel-sistema-delle-fonti-a-10-anni-dalle-sentenze-348-e-349-del-2007-della-corte-costituzionale-fasc-1-2018/11>

Abs. 1 Verf., der auf die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen Italiens (an sich) abstellt, und nicht auf die Einhaltung der Transformationsakte.¹⁴ Bestätigt wird dies auch durch die Tatsache, dass die etwaige Verfassungswidrigkeit einer völkervertraglichen Norm, die als (indirekter) Prüfungsmaßstab für die Verfassungsmäßigkeit von innerstaatlichen Normen herangezogen werden sollte, zwei verschiedene Rechtsfolgen nach sich zieht: einerseits die Nichteignung der (externen) völkervertraglichen Norm, als indirekter Prüfungsmaßstab zu dienen,¹⁵ andererseits – und getrennt davon – die Verfassungswidrigkeit des (internen) Transformationsakts.¹⁶

d) Konformitätsprinzip

Dass Art. 117 Abs. 1 Verf. auf externe – sprich: in der Völkerrechtsordnung angesiedelte – völkervertragliche Normen (und nicht auf ihr innerstaatliches Pendant) verweist, zieht eine bedeutende Rechtsfolge nach sich: die Verpflichtung zur Auslegung nach den Regeln des *Völkerrechts*. Diese Verpflichtung bestätigt auch der VfGH im Urteil Nr. 238/2014¹⁷ zum Staatenimmunitäten-Fall zwischen Deutschland und Italien.¹⁸ In Bezug auf eine Norm des *Völkergewohnheitsrechts* merkt er an, dass diese eine völkerrechtliche (und somit außerhalb der italienischen Rechtsordnung liegende) Norm sei; ihre Anwendung durch Behörden oder Gerichte (die hier aufgrund der Verweisung in Art. 10 Abs. 1 Verf. möglich ist) müsse daher nach dem „Konformitätsprinzip“ („*principio di conformità*“) erfolgen, d.h. unter Beachtung der Auslegung der Norm in ihrer Ursprungsrechtsordnung – jener des Völkerrechts.¹⁹

Nun gilt dieses Konformitätsprinzip aber nicht nur für Völkergewohnheitsrecht, sondern auch für Völkervertragsrecht. Dies ergibt sich einerseits denklogisch aus der

90-le-norme-pattizie-come-parametro-di-costituzionalita-delle-leggi-questioni-chiarite-e-questioni-aperte-a-dieci-anni-dalle-sentenze-gemelle/file (30.9.2020).

¹⁴ So auch *Garofalo*, *Obblighi* 134.

¹⁵ VfGH Urteil Nr. 236/2011, RE Pkt. 9, m.w.N.

¹⁶ Vgl. z.B. VfGH Urteil Nr. 311/2009, RE Pkt. 6 („*esclude l’operatività del rinvio alla norma internazionale e, dunque, la sua idoneità ad integrare il parametro dell’art. 117 [...] e, non potendosi evidentemente incidere sulla sua legittimità, comporta – allo stato – l’illegittimità, per quanto di ragione, della legge di adattamento*“); Urteil Nr. 49/2015, GA VfGH Nr. 13 vom 1.4.2015, RE Pkt. 4, m.w.N.

¹⁷ GA VfGH Nr. 45 vom 29.10.2014. Vgl. *Raffeiner S.*, *Jenseits der Staatenimmunität im deutsch-italienischen Staatenimmunitäten-Fall: Wege und Hürden nach dem Urteil der Corte costituzionale*, *ZaöRV* 2016, 451.

¹⁸ IGH, *Jurisdictional Immunities of the State, Deutschland/Italien: Griechenland als Nebenintervenient*, Urteil vom 3.2.2012, ICJ Reports 2012, 99.

¹⁹ VfGH Urteil Nr. 238/2014, RE Pkt. 3.1.: „*Si tratta, infatti, di una norma di diritto internazionale, dunque esterna all’ordinamento giuridico italiano, la cui applicazione da parte dell’amministrazione e/o del giudice, in virtù del rinvio operato nella specie dall’art. 10, primo comma, Cost., deve essere effettuata in base al principio di conformità, e cioè nell’osservanza dell’interpretazione che ne è data nell’ordinamento di origine, che è l’ordinamento internazionale.*“ Vgl. dazu z.B. *Palmisano*, *Osservatorio sulle fonti* Nr. 1/2018, 13 f.

Tatsache, dass es sich sowohl bei Art. 10 Abs. 1 als auch bei Art. 117 Abs. 1 Verf. um eine dynamische Verweisung auf (externes) Völkerrecht handelt. Indirekt folgt dies aber auch aus dem VfGH-Urteil zum Staatenimmunitäten-Fall, das gleich nach dem Passus zum Konformitätsprinzip feststellt, dass die Auslegung der völkergewohnheitsrechtlichen Norm zur Staatenimmunität durch den IGH besonders qualifiziert sei und daher auch nicht von innerstaatlichen Behörden oder Gerichten überprüft werden könne. Als Begründung verweist der VfGH ausgerechnet darauf, dass er das Bestehen eines ebensolchen Prinzips (der Nichtüberprüfbarkeit) bereits in den Urteilen Nr. 348 und 349/2007 für die Auslegung der EMRK durch den EGMR festgestellt habe.²⁰ Somit dürfte – umgekehrt – auch das Konformitätsprinzip nicht nur für die Auslegung von Völkergewohnheitsrecht, sondern auch von *Völkervertragsrecht* gelten.

e) Anderes Völkervertragsrecht als (indirekter) Prüfungsmaßstab

In den „*sentenze gemelle*“ betont der VfGH mehrmals die Besonderheit der EMRK: Zum einen begründet diese nämlich nicht nur reziproke Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten, sondern vielmehr ein einheitliches Grundrechtsschutzsystem.²¹ Und zum anderen verfügt dieses Schutzsystem – anders als andere völkerrechtliche Verträge – über ein eigenes Rechtsprechungsorgan, den EGMR, der die (ausschließliche) Kompetenz zur Auslegung der EMRK hat²² und damit auch ihre einheitliche Anwendung sicherstellt.²³

Daraus schließt der VfGH zunächst, dass die EMRK in der Auslegung des EGMR gelesen werden muss,²⁴ wenngleich er die Auslegung des EGMR – gerade in der jüngeren Rsp.²⁵ – nicht in jedem Fall als bindend erachtet.²⁶ Zugleich schließt er aus

²⁰ VfGH Urteil Nr. 238/2014, RE Pkt. 3.1. Vgl. auch RE Pkt. 4.1. (analoge Rechtsfolgen zu Völkervertragsrecht unter Verweis auf VfGH Urteil Nr. 311/2009; dazu oben 3. Teil Fn. 16).

²¹ VfGH Urteil Nr. 349/2007, RE Pkt. 6.2.

²² VfGH Urteil Nr. 348/2007, RE Pkt. 4.6.; Urteil Nr. 349/2007, RE Pkt. 6.2.; Urteil Nr. 120/2018, GA VfGH Nr. 25 vom 20. 6. 2018, RE Pkt. 9.

²³ VfGH Urteil Nr. 349/2007, RE Pkt. 6.2.; vgl. auch Urteil Nr. 236/2011, RE Pkt. 9, m.w.N.

²⁴ VfGH Urteil Nr. 348/2007, RE Pkt. 4.6.f.; Urteil Nr. 349/2007, RE Pkt. 6.2.; Urteil Nr. 311/2009, RE Pkt. 6; Urteil Nr. 236/2011, RE Pkt. 9, m.w.N.

²⁵ Vgl. insb. VfGH Urteil Nr. 49/2015, RE Pkt. 6.1.f. (nicht eindeutig auslegbares Urteil des EGMR entfaltet keine Bindungswirkung gegenüber innerstaatlichen Gerichten) und v. a. 7 (nur *gefestigte* Rsp. oder Piloturteile des EGMR binden innerstaatliche Gerichte bei der Auslegung der EMRK, wobei der VfGH sogar Indizien für die Bindungswirkung der EGMR-Rsp. – z. B.: Urteil der Großen Kammer; Vorliegen von *dissenting opinions* – festlegt); Urteil Nr. 109/2017, GA VfGH Nr. 20 vom 17. 5. 2017, RE Pkt. 3.1., m.w.N. (Anwendung der EMRK (nur) „auf der Grundlage“ („*sulla base*“) der EMRK-Rsp., insb. wenn Präjudizien bestehen); Urteil Nr. 276/2016, GA VfGH Nr. 51 vom 21. 12. 2016, RE Pkt. 5.5. (Ermessensspielraum des VfGH bei der Einordnung der Auslegung der EMRK durch den EGMR in die Verfassungsordnung); ähnlich bereits Urteil Nr. 236/2011, RE Pkt. 9 (Ermessens- und Anpassungsspielraum). Dazu z. B. *Palmisano*, Osservatorio sulle fonti Nr. 1/2018, 15.

der Sonderstellung der EMRK aber auch, dass deren Relevanz im Verhältnis zum innerstaatlichen Recht eine andere sei als für die Mehrzahl der völkerrechtlichen Verträge, deren Auslegung – außer in den Fällen einer Streitbeilegung im Verhandlungsweg, über Schiedsverfahren oder sonstige Schlichtungsmechanismen – in den Händen der Vertragsparteien verbleibe.²⁷

Jedenfalls führte die Betonung der Sonderstellung der EMRK dazu, dass der VfGH die der EMRK in den „*sentenze gemelle*“ zuerkannte Eignung als (indirekter) Prüfungsmaßstab nur sehr vorsichtig auf *andere* völkervertragliche Normen ausdehnte, obwohl sich Art. 117 Abs. 1 Verf. unterschiedslos auf völkerrechtliche Verpflichtungen bezieht. Immerhin trug er aber in einigen wenigen Fällen der Gleichwertigkeit von EMRK und anderen völkervertraglichen Normen Rechnung: So zog er die Europäische Charta der lokalen Selbstverwaltung²⁸ (nur) deshalb nicht heran, weil ihre Normen keinen spezifischen verpflichtenden Inhalt aufwiesen, sondern definitorisch, programmatisch bzw. jedenfalls zu unbestimmt seien,²⁹ und die Charta nur ein Grundsatzdokument sei.³⁰ Eine staatsgesetzliche Norm erklärte er u. a.³¹ wegen einer Verletzung von Art. 117 Abs. 1 Verf. für verfassungswidrig, wobei er sich hier (ausschließlich) auf Normen der VN-Kinderrechtskonvention³² und des Europäischen Übereinkommens über die Ausübung von Kinderrechten³³ stützte – und darüber hinaus mit den Leitlinien des Ministerkomitees des Europarats für eine kindgerechte Justiz³⁴ sogar ein *Soft-Law*-Dokument als nicht unerheblich erachtete.³⁵

²⁶ Vgl. VfGH Urteil Nr. 348/2007, RE Pkt. 4.7. (vernünftige Abwägung zwischen der Pflicht zur Achtung des Völkerrechts und anderen verfassungsrechtlich geschützten Werten ist notwendig); etwas ausgewogener Urteil Nr. 349/2007, RE Pkt. 6.2. (keine Überprüfung der EMRK-Auslegung durch den EGMR, sondern Überprüfung, ob die EMRK-Norm in der Auslegung des EGMR einen gleichwertigen Schutz gewährleistet; dadurch wird eine Abwägung zwischen der Pflicht zur Achtung des Völkerrechts und der Notwendigkeit, dass dies nicht zu einer Verfassungsverletzung führt, erreicht); ähnlich Urteil Nr. 311/2009, RE Pkt. 6; Urteil Nr. 236/2011, RE Pkt. 9.

²⁷ VfGH Urteil Nr. 349/2007, RE Pkt. 6.2.; kritisch dazu *Garofalo*, *Obblighi* 142 (Fn. 47).

²⁸ SEV Nr. 122.

²⁹ VfGH Urteil Nr. 325/2010, GA VfGH Nr. 47 vom 24. 11. 2010, RE Pkt. 6.2.

³⁰ VfGH Urteil Nr. 50/2015, GAVfGH Nr. 13 vom 1. 4. 2015, RE Pkt. 3.4.3. („*documento di mero indirizzo*“). In der Folge prüft er die Beachtung der Charta-Bestimmung aber auch inhaltlich (und sieht sie als gegeben an).

³¹ Daneben sieht der VfGH auch eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes (Art. 3 Verf.). Vgl. VfGH Urteil Nr. 7/2013, GA VfGH Nr. 5 vom 30. 1. 2013, RE Pkt. 2–5 und 7.

³² VN-GV, Res. Nr. 44/25 vom 20. 11. 1989, A/RES/44/25, <http://undocs.org/A/RES/44/25> (30. 9. 2020), UNTS 1577 (1990) Nr. 27531, <http://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201577/v1577.pdf> (30. 9. 2020), deutsche Fassung: BGBl. 1993/7 (Übereinkommen über die Rechte des Kindes).

³³ SEV Nr. 160.

³⁴ Vom Ministerkomitee des Europarats am 17. 11. 2010 in der 1098. Sitzung der Stellvertreter der Minister verabschiedet. Online abrufbar unter <http://rm.coe.int/16806ad0c3> (30. 9. 2020).

³⁵ VfGH Urteil Nr. 7/2013, RE Pkt. 6 („*neppure trascurabili*“).

In mindestens drei weiteren Fällen zog er zudem auch die VN-Behindertenrechtskonvention³⁶ und das Kyoto-Protokoll³⁷ (wenn auch nicht allein) heran. Zuletzt erhob er zudem auch die Europäische Sozialcharta³⁸ zweimal zum Prüfungsmaßstab,³⁹ wengleich er die Schlussfolgerungen des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte⁴⁰ wegen des Fehlens eines (Art. 32 Abs. 1 und Art. 48 EMRK entsprechenden) Auslegungsmonopols nicht als bindend erachtet.⁴¹ Beim ersten Mal hatte sich der VfGH aber dazu bemüht gefühlt, die Zulässigkeit der Europäischen Sozialcharta als Prüfungsmaßstab damit zu rechtfertigen, dass diese im Vergleich zu normalen Verträgen ausgeprägte Sondermerkmale („*spiccati elementi di specialità*“) aufweise, die sie mit der EMRK verbinde.⁴² Und wegen dieser Merkmale („*Per queste sue caratteristiche*“) müsse sie nun als Völkerrechtsquelle i.S.v. Art. 117 Abs. 1 Verf. eingestuft werden.⁴³

Insg. scheint der VfGH bemüht, die Eignung anderer völkervertraglicher Normen als jener der EMRK, im Normenkontrollverfahren als indirekter Prüfungsmaßstab für die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzgebungsakten zu dienen, auf so wenige Fälle wie möglich zu beschränken. Angesichts der unüberschaubaren Anzahl an völkervertraglichen Verpflichtungen mag dies zwar ein (rechts-)politisch verständliches Anliegen sein; eine Beschränkung auf jene völkerrechtlichen Verträge, die ganz besondere Merkmale aufweisen (und womöglich sogar zwingend mit der EMRK in Verbindung stehen müssen), geht aber weder aus Art. 117 Abs. 1 Verf. und der Durchführungsnorm des Art. 1 Abs. 1 G Nr. 131/2003 noch aus der Rsp. des VfGH hervor, der vereinzelt auch „gewöhnliches“ Völkervertragsrecht zum indirekten Prüfungsmaßstab erhoben hat. Grundsätzlich spricht somit auch nichts gegen

³⁶ VN-GV, Res. Nr. 61/106 vom 24. 1. 2007, A/RES/61/106, <http://undocs.org/A/RES/61/106> (30. 9. 2020), UNTS 2515 (2008) Nr. 44910, <http://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202515/v2515.pdf> (30. 9. 2020), deutsche Fassung: BGBl. III 2008/155 (Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen). Vgl. VfGH Urteil Nr. 236/2012, GA VfGH Nr. 43 vom 31. 10. 2012, RE Pkt. 4.3.

³⁷ Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimänderungen vom 11. 12. 1997, UNTS 2303 (2008) Nr. 30822, <http://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202303/v2303.pdf> (30. 9. 2020), deutsche Fassung: BGBl. III 2005/89. Vgl. VfGH Urteil Nr. 124/2010, GA VfGH Nr. 14 vom 7. 4. 2010, RE Pkt. 3 und 3.1.; Urteil Nr. 85/2012, GA VfGH Nr. 16 vom 18. 4. 2012, RE Pkt. 3.

³⁸ SEV Nr. 163.

³⁹ VfGH Urteil Nr. 120/2018, RE Pkt. 10 ff. (neben der EMRK); Urteil Nr. 194/2018, GA VfGH Nr. 45 vom 14. 11. 2018, RE Pkt. 14 f.

⁴⁰ Vgl. v. a. Art. 5–9 ZP zur Europäischen Sozialcharta über Kollektivbeschwerden, SEV Nr. 158.

⁴¹ VfGH Urteil Nr. 120/2018, RE Pkt. 13.4. („*le pronunce del Comitato, pur nella loro autorevolezza, non vincolano i giudici nazionali nella interpretazione della Carta*“); Urteil Nr. 194/2018, RE Pkt. 14.

⁴² VfGH Urteil Nr. 120/2018, RE Pkt. 10.1.: „*Se [la CEDU], infatti, ha inteso costituire un sistema di tutela uniforme dei diritti fondamentali civili e politici (sentenza n. 349 del 2007), la Carta ne costituisce il naturale completamento sul piano sociale*“.

⁴³ VfGH Urteil Nr. 120/2018, RE Pkt. 10.1.

eine Erhebung des Pariser Vertrags samt späterer Praxis zum (indirekten) Prüfungsmaßstab für die Verfassungsmäßigkeit von einfachgesetzlichen (insb.: staatlichen) Normen.⁴⁴

2. Neuordnung der Kompetenzverteilung

Mit dem VerfG Nr. 3/2001 wird auch die Kompetenzverteilung zwischen Staat und Regionen (mit Normalstatut) neu geordnet – sowohl in der Gesetzgebung als auch in der Vollziehung.

a) Gesetzgebungsebene

Auf Gesetzgebungsebene verfügte der Staat bis zur Verfassungsreform gem. Art. 117 Abs. 1 Verf. a.F. über eine Generalkompetenz. Diese wurde im Verhältnis zu den Regionen mit Normalstatut nur in jenen enumerierten Materien durchbrochen, in denen diesen Regionen eine Ausführungsgesetzgebung zukam (geteilte Gesetzgebungskompetenz).⁴⁵ Zudem hatte der Staat die Möglichkeit, den Regionen mit Normalstatut mit Staatsgesetzen die Vollmacht zur Erlassung von Normen für die Durchführung dieser Staatsgesetze zu übertragen (Art. 117 Abs. 2 Verf. a.F.: delegierte „durchführende“ Gesetzgebungskompetenz).⁴⁶

Mit der Verfassungsreform von 2001 wird dieses System – Generalkompetenz des Staates, enumerierte (geteilte) Kompetenzen der Regionen (mit Normalstatut) – dagegen umgekehrt: Nun sind die Materien enumeriert, in denen eine ausschließliche

⁴⁴ Für die potenziellen Auswirkungen dieser Tatsache siehe unten 4. Teil, A.III. In diesem Sinne auch *D’Atena*, Minderheitenschutz 167 f.; *de Pretis*, *Accordo*; allgemeiner (für die Zulässigkeit von nicht unmittelbar anwendbaren völkervertraglichen Normen und in vereinfachter Form geschlossenen Verträgen) auch *Garofalo*, *Obblighi* 149–151; für die Eignung von anderen völkervertraglichen Normen als der EMRK zudem etwa auch *Rossi P.*, *Il Presidente della Repubblica e il rispetto degli obblighi internazionali*: in margine al primo rinvio alle Camere per contrasto con l’art. 117, 1° comma, Cost., *RDI* 2018, 879 (881 f., m.w.N.); *Palmisano*, *Osservatorio sulle fonti* Nr. 1/2018, 7–10.

⁴⁵ „Die Region erlässt in den folgenden Materien Gesetzesbestimmungen innerhalb der Grenzen der von den Staatsgesetzen festgelegten grundlegenden Prinzipien und unter der Voraussetzung, dass diese Bestimmungen nicht im Widerspruch zum gesamtstaatlichen Interesse oder mit jenem der anderen Regionen stehen: Ordnung der Ämter und der Verwaltungskörperschaften, die von der Region abhängen; Gemeindeabgrenzungen; Ortspolizei in Stadt und Land; Messen und Märkte; öffentliche Wohlfahrt sowie Gesundheits- und Krankenhausfürsorge; Handwerks- und Berufsausbildung sowie Schulfürsorge; Museen und Bibliotheken der lokalen Gebietskörperschaften; Urbanistik; Fremdenverkehr und Gastgewerbe; Straßenbahnen und Kraftfahrlinien von regionalem Interesse; Straßenwesens, Wasserleitungen und öffentliche Arbeiten von regionalem Interesse; Binnenschifffahrt und Binnenhäfen; Mineral- und Thermalgewässer; Steinbrüche und Torfstiche; Fischerei in Binnengewässern; Land- und Forstwirtschaft; Handwerk. Weitere durch Verfassungsgesetze bezeichnete Materien.“ Zeilenumbrüche wurden durch den Verfasser entfernt.

⁴⁶ Im Italienischen: „*potestà legislativa attuativa*“. Vgl. z. B. *Reggio d’Aci*, *Regione* 231–233 und 241 f.; VfGH Urteil Nr. 1012/1988, GA VfGH Nr. 45 vom 9. 11. 1988, RE Pkt. 5.

Gesetzgebungskompetenz des Staates (Art. 117 Abs. 2 Verf. i.d.F. Art. 3 VerfG Nr. 3/2001) oder eine geteilte Kompetenz besteht (Abs. 3). Den *Regionen* steht dagegen eine Residual- oder Generalkompetenz für alle nicht explizit der Gesetzgebung des Staates vorbehaltenen Materien zu (Abs. 4).⁴⁷

Sowohl der Staat als auch die Regionen unterliegen bei der Ausübung dieser Kompetenzen den in Art. 117 Abs. 1 Verf. i.d.F. festgelegten Schranken der Beachtung der Verfassung sowie der unions- und völkerrechtlichen Verpflichtungen.⁴⁸ Die Schranke des gesamtstaatlichen Interesses kommt dagegen nicht mehr im Verfassungstext vor, tritt dafür aber in anderen Formen in Erscheinung.⁴⁹ Jedenfalls zeugt die gemeinsame Schrankenregelung von einer tendenziellen Gleichstellung des Staates und der Regionen im neuen Verfassungsgefüge.⁵⁰

aa) Kompetenztypen

Die Gesetzgebungskompetenz ist gem. Art. 117 Verf. nach Materien verteilt, wobei mehrere Kompetenztypen bestehen. In zahlreichen abschließend gelisteten Materien verfügt der Staat über eine ausschließliche Kompetenz („*legislazione esclusiva*“) (Abs. 2). Enumeriert sind auch die Materien, in denen eine geteilte Kompetenz („*legislazione concorrente*“) nach dem Schema Grundsatz- (Staat) und

⁴⁷ Vgl. allgemein zur neuen Kompetenzordnung z. B. *D'Atena*, Diritto 137 ff.; *Benelli*, I criteri di allocazione delle competenze nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, IdF 2007, 11; *Olivetti*, Le funzioni legislative regionali, in: Groppi/Olivetti (Hg.), La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V² (2003) 91; zur ausschließlichen Kompetenz des Staates z. B. *Anzon Demmig*, Poteri 94 ff.; zur geteilten Kompetenz z. B. *Corvaja*, La potestà concorrente, tra conferme e novità, Le Regioni 2011, 287; *Morana*, La „nuova“ potestà concorrente nell'attuazione del Titolo V, in: Guzzetta/Marini/Morana (Hg.), Le materie di competenza regionale. Commentario (2015) XXXV; zur Residualkompetenz der Regionen z. B. *Parisi*, La competenza residuale, Le Regioni 2011, 341 (teilweise gleichlautend, aber etwas ausführlicher *dies.*, Regioni speciali e Titolo V: materie residuali e „chiamata in sussidiarietà“, in: Bin/Coen (Hg.), L'impatto del Titolo V sulle Regioni speciali: profili operativi (2012) 95 (147–188)); *Torchia*, Le Regioni 2002, 343; für eine Übersicht zu den einzelnen Materien vgl. kurz unten 3. Teil, A.I.2.a)ff); ferner die entsprechenden Beiträge bei *Bifulco/Celotto* (Hg.), Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001–2014 (2015).

⁴⁸ Vgl. zur Schranke der Beachtung der völkerrechtlichen Verpflichtungen schon oben 3. Teil, A.I.1.; zur Schranke der Beachtung des Unionsrechts z. B. *Happacher*, Autonomie 243 ff.

⁴⁹ Insb.: Querschnittskompetenzen des Staates (dazu unten 3. Teil, A.I.2.a)dd)); Kriterium der Prävalenz (unten 3. Teil, A.I.2.a)ee)ff. und insb. 3. Teil, A.I.2.a)ee)(5)); „*chiamata in sussidiarietà*“ (unten 3. Teil, A.I.2.b)).

⁵⁰ So z. B. auch *Olivetti*, Funzioni 99 f., m.w.N.; *Torchia*, Le Regioni 2002, 347. Die tendenzielle Gleichordnung ergibt sich auch aus Art. 114 Abs. 1 Verf. i. d. F. Art. 1 VerfG Nr. 3/2001 (siehe dazu oben 2. Teil Fn. 1128 und die dort angeführten Nachweise) und aus Art. 127 Verf. i. d. F. Art. 8 VerfG Nr. 3/2001 (siehe dazu unten 3. Teil, A.II.3.a)).

Ausführungsgesetzgebung (Regionen) besteht (Abs. 3).⁵¹ In allen nicht enumerierten Materien kommt den Regionen eine nicht näher umschriebene Kompetenz zu (Abs. 4). Diese Residualkompetenz unterliegt nur den Schranken des Art. 117 Abs. 1 Verf. und ist somit prinzipiell ebenfalls *ausschließlicher* Natur.⁵²

In ihren Kompetenzbereichen verfügen die Regionen und die Autonomen Provinzen zudem über folgende Zuständigkeiten: Teilnahme an der Entstehung von Unionsrechtsakten sowie Umsetzung und Durchführung des Völkervertrags- und Unionsrechts unter Einhaltung der Verfahrensnormen, die – ebenso wie die Ausübung der staatlichen Ersatzgewalt⁵³ – mit Staatsgesetz geregelt werden (Abs. 5);⁵⁴ Abschluss von Übereinkommen mit Staaten und Vereinbarungen mit Gebietskörperschaften innerhalb von Staaten in den mit Staatsgesetz vorgesehenen Fällen und Formen (Abs. 9).⁵⁵

⁵¹ Art. 117 Abs. 3 Satz 2 Verf.: „In den Materien geteilter Gesetzgebung steht die Gesetzgebungskompetenz den Regionen zu, mit Ausnahme der Festlegung der grundlegenden Prinzipien, die der Gesetzgebung des Staates vorbehalten bleibt.“ Vgl. VfGH Urteil Nr. 282/2002, GA VfGH Nr. 26 vom 3.7.2002, RE Pkt. 4: „*La nuova formulazione [...] esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale [...] e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina. Ciò non significa però che i principi possano trarsi solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo. Specie nella fase della transizione [...], la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore*“; ausführlich z. B. Carrer, Il legislatore competente. Statica e dinamica della potestà legislativa nel modello regionale italiano (2012) 153 ff.

⁵² Vgl. VfGH Urteil Nr. 90/2006, GA VfGH Nr. 11 vom 15.3.2006, RE Pkt. 8.2.; Urteil Nr. 213/2006, GA VfGH Nr. 23 vom 7.6.2006, RE Pkt. 5; Urteil Nr. 344/2007, GA VfGH Nr. 41 vom 24.10.2007, RE Pkt. 7; Urteil Nr. 412/2008, GA VfGH Nr. 53 vom 24.12.2008, RE Pkt. 4 („*competenza legislativa residuale, e dunque piena*“); Urteil Nr. 88/2007, GA VfGH Nr. 12 vom 21.3.2007, RE Pkt. 4 („*potestà legislativa esclusiva (residuale)*“).

⁵³ Vgl. auch die in Art. 120 Abs. 2 Verf. geregelte Ersatzgewalt. Dazu z. B. *Happacher*, Autonomie 109–111, 114 f. und 273 ff., m.w.N.; *Gianfrancesco*, Il potere sostitutivo, in: Groppi/Olivetti (Hg.), La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V² (2003) 235; *Parisi*, Poteri sostitutivi e sussidiarietà: la tensione tra unità e autonomie, in: Tarchi (Hg.), Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. *Un primo bilancio* (2006) 207; *Mainardis*, Il potere sostitutivo. Commento all'articolo 8, in: Falcon (Hg.), Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131 (2003) 157; *Biondi*, I poteri sostitutivi, in: Zanon/Concaro (Hg.), L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale (2005) 99.

⁵⁴ Vgl. dazu z. B. *Happacher*, Autonomie 260 f. und 264 ff.; *Groppi*, Regioni e Unione europea, in: dies./Olivetti (Hg.), La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V² (2003) 155 (insb. 157 ff.); *Violini*, Le Regioni italiane e l'Europa. Da Maastricht a Lisbona, in: Mangiameli (Hg.), Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma. Volume I (2012) 463 (insb. 478 ff.); *dies.*, Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome. Commento all'articolo 1, comma 1, e agli articoli 5 e 6, in: Falcon (Hg.), Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131 (2003) 111 (insb. 123 ff.).

⁵⁵ Siehe dazu z. B. *Palermo*, Il potere estero delle Regioni, in: Groppi/Olivetti (Hg.), La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V² (2003) 165; *Violini*, Potere insb. 132 ff.; *Brescia*, Il potere estero delle regioni, in: Zanon/Concaro (Hg.), L'incerto

bb) Kompetenzverteilung nach Materien

Die *ausschließliche* Gesetzgebungskompetenz des Staates gem. Art. 117 Abs. 2 Verf. umfasst folgende Sachbereiche:

- „a) Außenpolitik und internationale Beziehungen des Staates; Beziehungen des Staates zur Europäischen Union; Asylrecht und rechtliche Stellung der Bürger von Staaten, die nicht der Europäischen Union angehören;
- b) Einwanderung;
- c) Beziehungen zwischen der Republik und den religiösen Bekenntnissen;
- d) Verteidigung und Streitkräfte; Staatssicherheit; Waffen, Munition und Sprengstoffe;
- e) Währung, Schutz der Spartätigkeit und Finanzmärkte; Schutz des Wettbewerbs; Währungssystem; Steuersystem und Rechnungswesen des Staates; Harmonisierung der öffentlichen Haushalte;⁵⁶⁾ Finanzausgleich;
- f) Organe des Staates und entsprechende Wahlgesetze; staatliche Volksabstimmungen; Wahl des Europäischen Parlaments;
- g) Verwaltungsordnung und -organisation des Staates und der gesamtstaatlichen öffentlichen Körperschaften;
- h) öffentliche Ordnung und Sicherheit, mit Ausnahme der örtlichen Verwaltungspolizei;
- i) Staatsbürgerschaft, Personenstandsregister und Melderegister;
- l) Gerichtsbarkeit und Verfahrensvorschriften; Zivil- und Strafrechtsordnung; Verwaltungsgerichtsbarkeit;
- m) Festsetzung der wesentlichen Standards für die Leistungen auf dem Gebiet der bürgerlichen und sozialen Rechte, die auf dem gesamten Staatsgebiet gewährleistet sein müssen;
- n) allgemeine Bestimmungen über den Unterricht;
- o) soziale Vorsorge;
- p) Wahlgesetzgebung, Regierungsorgane und grundlegende Befugnisse der Gemeinden, Provinzen und Stadtmetropolen;
- q) Zoll, Schutz der Staatsgrenzen und internationale vorbeugende Maßnahmen;
- r) Gewichte, Maße und Festsetzung der Zeit; Koordinierung der statistischen Information und informatische Koordinierung der Daten der staatlichen, regionalen und örtlichen Verwaltung; Geisteswerke;
- s) Schutz der Umwelt, des Ökosystems und der Kulturgüter.“

federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale (2005) 323 (340 ff.).

⁵⁶ I.d.F. Art. 3 VerfG Nr. 1 vom 20. 4. 2012, GA Nr. 95 vom 23. 4. 2012. Bis dahin handelte es sich um eine geteilte Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 117 Abs. 3 Verf.

Die *geteilte* Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 117 Abs. 3 Verf. umfasst folgende Materien:

„internationale Beziehungen der Regionen und ihre Beziehungen zur Europäischen Union; Außenhandel; Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit; Unterricht, unbeschadet der Autonomie der Schuleinrichtungen und unter Ausschluss der beruflichen Bildung und Ausbildung; Berufe; wissenschaftliche und technologische Forschung sowie Förderung der Innovation in den produzierenden Gewerben; Schutz der Gesundheit; Ernährung; Ordnung des Sportwesens; Zivilschutz; Raumordnung; Häfen und Zivilluftflughäfen; große Verkehrs- und Schifffahrtsnetze; Regelung des Kommunikationswesens; Produktion, gesamtstaatlicher Transport und Verteilung der Energie; Ergänzungs- und Zusatzvorsorge; Koordinierung der öffentlichen Finanzen und des Steuersystems; Aufwertung der kulturellen und landschaftlichen Werte sowie Förderung und Organisation kultureller Tätigkeiten; Sparkassen, landwirtschaftliche Kreditkassen, Kreditinstitute regionalen Charakters; Körperschaften für Boden- und Agrarkredit regionalen Charakters.“

Dagegen ist die Residualkompetenz der Regionen gem. Art. 117 Abs. 4 Verf. nicht enumeriert. Indirekt doch enumeriert ist aber die (Residual-)Kompetenz in den Sachbereichen „Örtliche Verwaltungspolizei“ sowie „Berufliche Bildung und Ausbildung“, da diese Bereiche explizit von der ausschließlichen Kompetenz des Staates für „Öffentliche Ordnung und Sicherheit“ (Art. 117 Abs. 2 lit. h Verf.) bzw. von der geteilten Bildungskompetenz (Art. 117 Abs. 3 Verf.) ausgenommen sind.⁵⁷ Alle anderen residualen Materien können dagegen nur im Wege der Kompetenzauslegung (annäherungsweise) ermittelt werden.

cc) Schwächen der Kompetenzordnung

Die Kompetenzauslegung⁵⁸ steht in Italien dem VfGH zu. Der Umfang und die Bedeutung dieser Aufgabe – und das Ermessen, das dem VfGH bei der Auslegung zusteht – nimmt aber mit der neuen Kompetenzordnung aus mehreren Gründen ein neues Ausmaß an.

Allein die Neuzuweisung der Generalkompetenz führt zu einem erhöhten Auslegungsbedarf und erfordert neue Auslegungsleitlinien.⁵⁹ Zudem enthält die neue Kompetenzordnung einige Materien, die Art. 117 Abs. 1 Verf. a.F. nicht kannte. Dies liegt zwar teilweise nur daran, dass der Staat keine Generalkompetenz mehr besitzt,

⁵⁷ Auch *Parisi* (Le Regioni 2011, 361) spricht von „*materie di potestà residuale ccdd. nominate*“.

⁵⁸ Zu diesem Begriff *Gamper*, Staat und Verfassung. Einführung in die Allgemeine Staatslehre⁴ (2018) 96 f.

⁵⁹ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 282/2002, RE Pkt. 3: „*La risposta al quesito, se la legge impugnata rispetti i limiti della competenza regionale [...] deve oggi muovere – nel quadro del nuovo sistema di riparto della potestà legislativa [...] – non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo [...] di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale.*“

was die Notwendigkeit zur Auflistung von „klassischen“ Kompetenzen des Staates⁶⁰ nach sich zog. Daneben entstanden aber auch Materien, die – jedenfalls für die innerstaatliche Kompetenzverteilung – völlig neu sind⁶¹ (z. B.: Schutz des Wettbewerbs; Festlegung wesentlicher Leistungsstandards im Bereich bürgerlich-sozialer Rechte). In diesen Bereichen ist daher auch kein Rückgriff auf bereits aus der Rsp. des VfGH vor 2001 bekannte (Auslegungs-)Konzepte möglich.

Nochmal eine ganz andere Dimension nimmt das Problem der Neuheit von Sachbereichen dagegen dann an, wenn sie – wie teilweise der Fall – auch noch unbestimmt, weit auslegbar und/oder zielorientiert sind. So umfassen die enume-rierten (ausschließlichen) Kompetenzen des Staates nämlich nicht nur fassbare und klar begrenzte Materien (z. B.: „Verteidigung und Streitkräfte; Staatssicherheit; Waffen, Munition und Sprengstoffe“), sondern auch mehrere unbestimmte, weit auslegbare und/oder zielorientierte Bereiche (Schutz des Wettbewerbs; Festlegung wesentlicher Leistungsstandards im Bereich bürgerlich-sozialer Rechte; Schutz der Umwelt und des Ökosystems), die quer durch Bereiche verlaufen (können).⁶²

Diesen Schwierigkeiten kann nach 2001 (mangels staatlicher Generalkompetenz) auch nicht mehr – wie bis dahin üblich⁶³ – in erster Linie durch die Definition und Konkretisierung der Kompetenzen in staatlichen Rechtsakten wie dem DPR Nr. 616/1977 begegnet werden, sondern v. a. durch die verfassungsgerichtliche Kompe-tenzauslegung.⁶⁴

Vervollständigt wird dieses problematische Bild durch einige legistische und redaktionelle Schwächen der Kompetenzordnung, die sich u. a. in fehlenden (z. B.: (Straßen-)Verkehrswesen) oder fragwürdig zugeordneten (z. B.: *gesamtstaatlicher* Transport und Verteilung der Energie als geteilte Kompetenz) Materien,⁶⁵ aber auch

⁶⁰ Z. B.: Verteidigung und Streitkräfte; Währung; Gewichte, Maßeinheiten und Zeit. Vgl. *Gamper*, Staat 94.

⁶¹ Vgl. *D’Atena*, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, *Quad. cost.* 2003, 15 (21); *Bin*, *Alla ricerca della materia perduta*, *Nota a sentenza n. 401/2007*, *Le Regioni* 2008, 398 (398): „*fragilità di ‚etichette‘ scritte in Costituzione ma prive di un contenuto ‚amministrativo‘ preciso, per le quali inoltre non si è previsto un processo di concretizzazione attraverso il trasferimento delle funzioni amministrative e delle dotazioni*“; *Benelli*, *Le Regioni* 2011, 259 f., m.w.N.

⁶² Siehe zu dieser Problematik sogleich unten 3. Teil, A.I.2.a)dd).

⁶³ Vor 2001 wurden die Gesetzgebungskompetenzen der Regionen über den Umweg der Festlegung der Verwaltungskompetenzen definiert und näher ausgestaltet. Dazu z. B. *Benelli*, *Le Regioni* 2011, 257–259, m.w.N. (259): „*fenomeno di concretizzazione della materia*“). Vgl. z. B. DPR Nr. 616/1977; dazu oben 2. Teil, B.II.2.c)aa)(1).

⁶⁴ Zur fehlenden Kompetenz-Kompetenz des einfachen staatlichen Gesetzgebers nach 2001 und zu den damit einhergehenden Problemen für die Objektivierung der Kompetenzordnung vgl. z. B. *D’Atena*, *Quad. cost.* 2003, 17–21; *Benelli*, *Le Regioni* 2011, 259 f.; *Bin*, *Le Regioni* 2008, 399; zu Abgrenzungsproblemen, die mit einer Generalklausel einhergehen können, vgl. – mit Blick auf Österreich – bereits *Pernthaler*, *Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich* (1989) 43–47.

⁶⁵ Vgl. *D’Atena*, *Quad. cost.* 2003, 16 f.

in weiterhin fehlenden Mechanismen und Mitteln der wechselseitigen Abstimmung und Kooperation der Gesetzgeber äußern.⁶⁶

Diese Schwächen und Schwierigkeiten der neuen Kompetenzordnung führen dazu, dass dem VfGH bei der Kompetenzauslegung ein großes Ermessen, ja mehr noch die Aufgabe der Entwicklung und Konturierung eines noch unfertigen *Systems* zukommt.

dd) Im Besonderen: Relevante Querschnittskompetenzen des Staates

Eine erste Systematisierung der Kompetenzordnung, die der VfGH alsbald vornahm, und die zu einem weiten Verständnis der Kompetenzen des Staates und einer entsprechend engen Auslegung jener der Regionen führte, ist – wie schon angedeutet – in den Kompetenztiteln vorgezeichnet: die Entwicklung der Querschnittskompetenzen des Staates.⁶⁷

Der VfGH stuft einige der in Art. 117 Verf. aufgelisteten Materien nämlich nicht als – auf einen bestimmten Bereich begrenzte – „Materien“ i.e.S. ein, sondern als Kompetenzen, die *transversal* – d. h. *quer* – durch unterschiedliche (echte) Materien verlaufen und auf diese einwirken können.⁶⁸ Es handelt sich also nur scheinbar um „Materien“ im technischen Sinn, sprich um Kompetenztitel, die auf einen bestimmten Sachbereich abstellen. Vielmehr beziehen sich diese Kompetenztatbestände auf die Zielsetzungen, Aufgaben und/oder Gesichtspunkte (z. B.: Schutz des Wettbewerbs oder der Umwelt), die mit ihrer Ausübung verfolgt werden sollen

⁶⁶ Vgl. z. B. *Benelli/Bin*, *Le Regioni* 2009, 1186, m.w.N.

⁶⁷ Vgl. für diesen Begriff z. B. *Riz/Happacher*, *Verfassungsrecht* 286, 390 und 397.

⁶⁸ Beginnend mit VfGH Urteil Nr. 282/2002, RE Pkt. 3 („*livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, non si tratta di una ‚materia‘ in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite [...] senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle*“); Urteil Nr. 407/2002, GA VfGH Nr. 30 vom 31. 7. 2002, RE Pkt. 33.2. [gemeint: 3.2.] („*non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono [...] configurarsi come ‚materie‘ in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie [...]. In questo senso l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una ‚materia‘ in senso tecnico, qualificabile come ‚tutela dell'ambiente‘, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché [...] essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. [...] dalla giurisprudenza [...] è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come ‚valore costituzionalmente protetto, che [...] delinea una sorta di materia ‚trasversale‘, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme*“); Urteil Nr. 272/2004, GA VfGH Nr. 30 vom 4. 8. 2004, RE Pkt. 3 (Schutz des Wettbewerbs als „*materia-funzione [...] la quale non ha un'estensione rigorosamente circoscritta e determinata, ma, per così dire, ‚trasversale‘ (cfr. sentenza n. 407 del 2002), poiché si intreccia inestricabilmente con una pluralità di altri interessi*“).

(zweckorientierte Kompetenzen).⁶⁹ Somit handelt es sich dabei um „Kompetenzen ohne Gegenstand“⁷⁰ – um Kompetenzen, die potenziell in verschiedene (Kompetenz-)Bereiche einwirken können, weshalb ihre konkrete Reichweite erst durch die Kompetenzausübung bestimmt wird („Entmaterialisierung der Materien“).⁷¹

Entsprechend weit legt der VfGH den Umfang der Querschnittskompetenzen aus, was zu einer Beschränkung der Kompetenzen der Regionen⁷² und somit zu einer Aufweichung der strikten Kompetenztrennung gem. Art. 117 Verf. führt.⁷³ Letztlich kann der Staat über die Ausübung der (ausschließlichen) Querschnittskompetenzen Einheitlichkeitserfordernisse (oder allgemeiner: Interessen von nationaler Relevanz) verfolgen und durchsetzen, die jene Interessen überlagern, die die Verfassung dem regionalen Gesetzgeber zuweist.⁷⁴

(1) Schutz des Wettbewerbs

Eine bedeutende Querschnittskompetenz sieht der VfGH im „Schutz des Wettbewerbs“ (Art. 117 Abs. 2 lit. e Verf.) – eine sog. „*materia-funzione*“, die keine klar

⁶⁹ Vgl. z. B. *D’Atena*, Quad. cost. 2003, 21 f.; *Benelli/Bin*, Le Regioni 2009, 1190; *Parisi*, La potestà primaria alla deriva? Spunti ricostruttivi per ripensare un luogo comune, Le Regioni 2011, 821 (853 f., m.w.N.) (fast gleichlautend *dies.*, Regioni 95–147 und 189 ff.); *Carrer*, Legislatore 125 ff.

⁷⁰ *D’Atena*, Quad. cost. 2003, 22: „*competenze senza oggetto*“. *Benelli/Bin* (Le Regioni 2009, 1190) sprechen von einer Unterscheidung zwischen Materien und „Nicht-Materien“ („*non materie*“).

⁷¹ *D’Atena*, Quad. cost. 2003, 22 f.; *Benelli/Bin*, Le Regioni 2009, 1190. Der Begriff stammt von *Benelli*, La „smaterializzazione delle materie“. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione (2006).

⁷² Unten 3. Teil, A.I.2.a)ee).

⁷³ *Benelli/Bin*, Le Regioni 2009, 1189.

⁷⁴ Vgl. zur Erfüllung von Einheitlichkeitserfordernissen über die Ausübung der Querschnittskompetenzen im Bereich des Schutzes des Wettbewerbs etwa VfGH Urteil Nr. 14/2004, GA VfGH Nr. 3 vom 21. 1. 2004, RE Pkt. 4 („*intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell’intero Paese; strumenti che, in definitiva, esprimono un carattere unitario*“); im Umweltschutz z. B. Urteil Nr. 212/2017, GA VfGH Nr. 42 vom 18. 10. 2017, RE Pkt. 4.2., m.w.N. („*esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale*“); Urteil Nr. 300/2013, GA VfGH Nr. 51 vom 18. 12. 2013, RE Pkt. 5.1. (staatliche Umweltkompetenz ist einschlägig „*anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull’intero territorio nazionale*“); Urteil Nr. 70/2014, GA VfGH Nr. 16 vom 9. 4. 2014, RE Pkt. 2.1. (staatliche Regelung im Abfallbereich als „*standard di tutela uniforme in materia ambientale che si impone sull’intero territorio nazionale, venendo a funzionare come un limite alla disciplina che Regioni e Province autonome possono dettare in altre materie di loro competenza*“); ausdrücklich Art. 117 Abs. 2 lit. m Verf. (dazu z. B. VfGH Urteil Nr. 203/2012, GA VfGH Nr. 30 vom 25. 7. 2012, RE Pkt. 8: „*permette una restrizione dell’autonomia legislativa delle Regioni, giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dall’stessa Costituzione*“); zum (allgemeineren) Begriff der Verfolgung von Interessen von gesamtstaatlicher Relevanz vgl. *Benelli/Bin*, Le Regioni 2009, 1189; zu den Interessen als Grundlage für die Kompetenzverteilung nach Materien vgl. *Benelli*, Le Regioni 2011, 260 ff.

begrenzte Ausdehnung hat, sondern insofern „transversal“ ist, als sie untrennbar mit vielen anderen Interessen verknüpft ist, die auch mit der wirtschaftlichen Entwicklung des Staates in Verbindung stehen, und von denen einige auch in geteilte oder residuale Sachbereiche fallen.⁷⁵

Der Schutz des Wettbewerbs ist eines der Instrumente der staatlichen Wirtschaftspolitik und ist in einem statischen („*interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto*“) und in einem dynamischen Sinn zu verstehen (fördernde Maßnahmen: „*misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali*“; „*interventi promozionali*“).⁷⁶ Mit anderen Worten: Die Kompetenz zum Schutz des Wettbewerbs umfasst auch dessen Förderung.⁷⁷

Im Bereich des Schutzes und der Förderung des Wettbewerbs sind jedoch nur Maßnahmen gedeckt, die keine negativen Einwirkungen auf die wettbewerbliche Struktur eines Markts bezwecken, sondern – ganz im Gegenteil – darauf gerichtet sind, einen offenen und freien Wettbewerb zwischen den Marktteilnehmern sicherzustellen.⁷⁸ Zudem verfügt der Staat (nur) über jene Instrumente der Wirtschaftspolitik, die die Entwicklung des gesamten Staates betreffen: Staatliche (Förder-)Maßnahmen sind nämlich nur dann gerechtfertigt, wenn sie u. a. makroökonomisch relevant sind, über den regionalen Rahmen hinausreichen sowie in einem angemessenen und verhältnismäßigen Bezug zum verfolgten Ziel stehen.⁷⁹

⁷⁵ Vgl. nur VfGH Urteil Nr. 430/2007, RE Pkt. 3.2.1., m.w.N. („*la ‚tutela della concorrenza‘, proprio in quanto ha ad oggetto la disciplina dei mercati di riferimento di attività economiche molteplici e diverse, non è una ‚materia di estensione certa‘, ma presenta i tratti ‚di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti‘ ed è configurabile come ‚trasversale‘ ([...] sentenza n. 401 del 2007), caratterizzata da una portata ampia (sentenza n. 80 del 2006). Queste peculiarità [...] comportano che la ‚tutela della concorrenza‘, appunto perché ha ad oggetto la disciplina del mercato di riferimento delle attività economiche, influisce necessariamente anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale*“); Urteil Nr. 272/2004, RE Pkt. 3.

⁷⁶ VfGH Urteil Nr. 14/2004, RE Pkt. 4 und 5.1.; Urteil Nr. 270/2004, RE Pkt. 3.

⁷⁷ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 272/2004, RE Pkt. 3 („*riguarda nel loro complesso i rapporti concorrenziali sul mercato e non esclude perciò anche interventi promozionali dello Stato*“); Urteil Nr. 325/2010, RE Pkt. 7, m.w.N.; Urteil Nr. 97/2014, GA VfGH Nr. 18 vom 23. 4. 2014, RE Pkt. 3.2.

⁷⁸ VfGH Urteil Nr. 430/2007, RE Pkt. 3.2.1.; Urteil Nr. 98/2017, GA VfGH Nr. 20 vom 17. 5. 2017, RE Pkt. 5.

⁷⁹ Vgl. VfGH Urteil Nr. 14/2004, RE Pkt. 4, 4.1. („*è la stessa conformità dell'intervento statale al riparto [...] delle competenze a dipendere strettamente dalla ragionevolezza della previsione [...]. Ove sia dimostrabile la congruità dello strumento utilizzato rispetto al fine di rendere attivi i fattori determinanti dell'equilibrio economico generale, la competenza [...] non potrà essere negata*“) und 5.1.; Urteil Nr. 272/2004, RE Pkt. 3. Vgl. aber für die Stärkung der Kompetenz durch die (alleinige) Anwendung des Kriteriums der Prävalenz (auch anstelle der Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit) unten 3. Teil Fn. 214 und 3. Teil, A.I.2.a)ee)(5) (bei Fn. 262 f.).

Konkret umfasst der Kompetenztitel des Schutzes des Wettbewerbs, der zwangsläufig den unionsrechtlichen Wettbewerbsbegriff widerspiegelt,⁸⁰ zumindest („*tra l'altro*“)⁸¹ drei Arten von Maßnahmen: jene zum Schutz des Wettbewerbs i.e.S. (Kartellrecht);⁸² jene zur Förderung einer Marktöffnung bzw. Konsolidierung einer bereits erfolgten Öffnung durch den Abbau von Schranken bzw. die Reduzierung oder gar Eliminierung von Beschränkungen der freien Entfaltung des Wettbewerbs („*concorrenza nel mercato*“: Ziel der Sicherstellung des Wettbewerbs *im Markt*);⁸³ jene zur Sicherstellung von kompetitiven Vergabeverfahren, die die größtmögliche Marktöffnung für alle Wirtschaftsteilnehmer erwirken („*concorrenza per il mercato*“: Ziel der Sicherstellung des Wettbewerbs *um den Markt*).⁸⁴

Aufgrund des Querschnittscharakters ist es möglich, dass auch Maßnahmen der Regionen in Ausübung geteilter oder residualer Kompetenzen „am Rande eine wettbewerbsfördernde Bedeutung aufweisen“.⁸⁵ Um die Kompetenzen der Regionen nicht zu untergraben,⁸⁶ ist dies zulässig – aber nur, wenn die wettbewerbsfördernden Auswirkungen nur marginal oder indirekt sind und auch nicht im Widerspruch zu den Zielen der staatlichen Normen zur Regelung des Markts und zum Schutz und zur Förderung des Wettbewerbs stehen.⁸⁷ Dies bedeutet, dass eine abweichende Regelung – und v.a. eine Unterschreitung des auf Unions- und auf gesamtstaatlicher Ebene gewährleisteten Schutzstandards – nicht zulässig ist.⁸⁸

⁸⁰ Vgl. nur VfGH Urteil Nr. 14/2004, RE Pkt. 4; Urteil Nr. 45/2010, RE Pkt. 4.1., m.w.N.; dazu z.B. auch *Midiri*, Tutela della concorrenza e giurisdizione (2013) insb. 71 ff.

⁸¹ VfGH Urteil Nr. 430/2007, RE Pkt. 3.2.1.

⁸² Vgl. z.B. VfGH Urteil Nr. 45/2010, RE Pkt. 4.1.; Urteil Nr. 160/2009, GA VfGH Nr. 21 vom 27.5.2009, RE Pkt. 3; Urteil Nr. 430/2007, GA VfGH Nr. 49 vom 19.12.2007, RE Pkt. 3.2.1.

⁸³ Vgl. z.B. VfGH Urteil Nr. 45/2010, RE Pkt. 4.1. (so sind im öffentlichen Auftragswesen z.B. Maßnahmen zur Vermeidung von wettbewerbswidrigem Verhalten sowie für eine zunehmende Liberalisierung zulässig); Urteil Nr. 160/2009, RE Pkt. 3; Urteil Nr. 430/2007, RE Pkt. 3.2.1., m.w.N. („*aspetto più precisamente di promozione della concorrenza, che è una delle leve della politica economica del Paese*“); Urteil Nr. 98/2017, RE Pkt. 5, m.w.N. (Grundsatz der Liberalisierung: keine Öffnungszeiten und Schließungstage im Einzelhandel), und 6.6. (Beschränkung der Tätigkeit von Sonderbetrieben der Gebietskörperschaften auf institutionelle Aufgaben).

⁸⁴ Zuletzt VfGH Urteil Nr. 56/2020, GA VfGH Nr. 14 vom 1.4.2020, RE Pkt. 5.4., m.w.N.; ferner z.B. Urteil Nr. 325/2010, RE Pkt. 7; Urteil Nr. 401/2007, GA VfGH Nr. 46 vom 28.11.2007, RE Pkt. 6.7.

⁸⁵ VfGH Urteil Nr. 430/2007, RE Pkt. 3.2.1.

⁸⁶ Vgl. dazu auch VfGH Urteil Nr. 98/2017, RE Pkt. 6.5.: „*[I]l riferimento alla tutela della concorrenza non può essere così pervasivo da assorbire, aprioristicamente, le materie di competenza regionale.*“ Gleichlautend dann auch VfGH Urteil Nr. 109/2018, GA VfGH Nr. 23 vom 6.6.2018, RE Pkt. 6.5.

⁸⁷ VfGH Urteil Nr. 430/2007, RE Pkt. 3.2.1.; Urteil Nr. 45/2010, RE Pkt. 5.

⁸⁸ Vgl. z.B. VfGH Urteil Nr. 45/2010, RE Pkt. 5; Urteil Nr. 114/2011, GA VfGH Nr. 16 vom 13.4.2011, RE Pkt. 3; Urteil Nr. 263/2016, GA VfGH Nr. 51 vom 21.12.2016, RE Pkt. 3, m.w.N.

(2) Öffentliche Ordnung und Sicherheit

Die „Öffentliche Ordnung und Sicherheit“ (Art. 117 Abs. 2 lit. h Verf.) bezeichnet der VfGH nicht explizit als Querschnittskompetenz – aufgrund der maßgeblichen Auswirkungen dieses Bereichs auf andere Kompetenzbereiche kann er aber doch so bezeichnet werden.⁸⁹

Traditionell wird der Sachbereich eng – als Maßnahmen zur Prävention und Repression von Straftaten – ausgelegt.⁹⁰ Die öffentliche Ordnung gilt als der „Komplex der grundlegenden Rechtsgüter und primären öffentlichen Interessen, auf denen das gesittete Zusammenleben in der nationalen Gemeinschaft beruht“.⁹¹ Als „primäre öffentliche Interessen“ gelten aber nur jene, die für die Aufrechterhaltung eines geordneten Zusammenlebens essenziell sind; andernfalls würde der Begriff so stark ausgeweitet, dass die Kompetenzordnung wegen dieser ausgedehnten Eingriffsmöglichkeit des Staates in sämtliche Bereiche infrage gestellt wäre.⁹² Jedoch nimmt der VfGH neben der Prävention und Repression von Straftaten zum Teil auch auf das allgemeinere Konzept der Unversehrtheit von Personen Bezug.⁹³

Gerade unter diesem weiteren Verständnis kann die Kompetenz auf alle Kompetenzen der Regionen einwirken, die die Regelung potenziell risikobehafteter Sektoren ermöglichen:⁹⁴ Straßenverkehr;⁹⁵ gefährliche Tiere;⁹⁶ Flughafensicherheit und -slots;⁹⁷ Sicherheit von Gebäuden (haustechnische Anlagen);⁹⁸ illegales

⁸⁹ So etwa *Giupponi*, Nascita e trasfigurazione di una materia trasversale: il caso della „sicurezza“, Nota a sentenza n. 21/2010, Le Regioni 2011, 1118 (insb. 1122 und 1125 f.); *Paolozzi*, Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di sicurezza pubblica, IdF 2011, 887 (893–895).

⁹⁰ Vgl. nur die Judikaturnachweise bei *Giupponi*, Le Regioni 2011, 1124–1126 (Fn. 21 f. und 24 f.), sowie bei *Paolozzi*, IdF 2001, 888 f. und 892 f.

⁹¹ Vgl. nur VfGH Urteil Nr. 148/2018, GA VfGH Nr. 29 vom 18. 7. 2018, RE Pkt. 5.2., m.w.N.

⁹² VfGH Urteil Nr. 300/2011, GA VfGH Nr. 48 vom 16. 11. 2011, RE Pkt. 3.2.

⁹³ VfGH Urteil Nr. 428/2004, GA VfGH Nr. 1 vom 5. 1. 2005, RE Pkt. 3; Urteil Nr. 222/2006, GA VfGH Nr. 25 vom 21. 6. 2006, RE Pkt. 3; sehr deutlich Urteil Nr. 21/2010, GA VfGH Nr. 5 vom 3. 2. 2010, RE Pkt. 3.1.; dazu auch *Giupponi*, Le Regioni 2011, 1120 ff.; *Paolozzi*, IdF 2001, 893–895.

⁹⁴ Vgl. *Giupponi*, Le Regioni 2011, 1120–1126 (v. a. 1122 und 1125); allgemein *Paolozzi*, IdF 2001, 893–895.

⁹⁵ VfGH Urteil Nr. 428/2004, RE Pkt. 3.

⁹⁶ VfGH Urteil Nr. 222/2006, RE Pkt. 3.

⁹⁷ VfGH Urteil Nr. 51/2008, GA VfGH Nr. 12 vom 12. 3. 2008, RE Pkt. 9, bzw. Urteil Nr. 18/2009, GA VfGH Nr. 5 vom 4. 2. 2009, RE Pkt. 2.1.

⁹⁸ VfGH Urteil Nr. 21/2010, RE Pkt. 3.1.: „*La disposizione impugnata – attenendo a profili di sicurezza delle costruzioni, collegati ad aspetti di pubblica incolumità – è riconducibile alla materia della sicurezza [...], la quale non si esaurisce nell'adozione di misure relative alla prevenzione e repressione dei reati, ma comprende la tutela dell'interesse generale alla incolumità delle persone, e quindi la salvaguardia di un bene che abbisogna di una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale.*“

Glücksspiel und – i. d. R.⁹⁹ – Aufstellung und Betrieb von legalen Glücksspielautomaten sowie Festlegung legaler Spiele.¹⁰⁰

(3) Zivilrechtsordnung

Die „Zivilrechtsordnung“ (Art. 117 Abs. 2 lit. 1 Verf.) bezeichnet der VfGH zwar i. d. R. nicht als Querschnittskompetenz,¹⁰¹ es handelt sich aber auch hier um eine sehr weite Materie. Dem Staat steht nämlich grundsätzlich die gesamte Regelung der privatrechtlichen Institute und Beziehungen zu, um eine – aufgrund des Gleichheitsgrundsatzes erforderliche – staatsweit einheitliche Behandlung zu ermöglichen.¹⁰² Damit sind auch Einwirkungen auf geteilte und residuale Kompetenzen – bis hin zur Beeinflussung ganzer Materien – möglich.¹⁰³

Diese Regelung der privatrechtlichen Beziehungen muss nicht zwingend im Zivilgesetzbuch erfolgen.¹⁰⁴ Vielmehr ordnet der VfGH zivilrechtliche Normen in zahlreichen Rechtsakten und -bereichen der Zivilrechtskompetenz zu, und zwar u. a.: Festlegung der Voraussetzungen für die Wahl der Rechtsform der Genossenschaft durch Volksbanken mit Pflicht zur Transformation bei Nichterfüllung;¹⁰⁵ Regelung der Vergütung des Verwaltungsrats, von Führungskräften und Angestellten, detaillierte Regelung der Vergabe und Transparenz von Beratungs-, Arbeits- und freiberuflichen Aufträgen sowie Vorgaben zur Zahlung der Entgelte in Bezug auf öffentliche Gesellschaften des Landes;¹⁰⁶ Regelung des unbezahlten Wartestands¹⁰⁷ und der Bezüge des Landespersonals sowie insg. des Arbeitsverhältnisses im Lan-

⁹⁹ Zulässig ist aber die regional- bzw. landesgesetzliche Festlegung von Mindestabständen der Spielhallen und legalen Glücksspielautomaten in Lokalen zu sensiblen Objekten wie Schulen als Maßnahme zur Bekämpfung der Glücksspielsucht, die daher in den Bereich des Schutzes der Gesundheit (Art. 117 Abs. 3 Verf.) fällt. Vgl. VfGH Urteil Nr. 108/2017, GA VfGH Nr. 20 vom 17. 5. 2017, RE Pkt. 3.1. f.; Urteil Nr. 300/2011, RE Pkt. 3.2.

¹⁰⁰ VfGH Urteil Nr. 237/2006, GA VfGH Nr. 26 vom 28. 6. 2006, RE Pkt. 4; Urteil Nr. 72/2010, GA VfGH Nr. 9 vom 3. 3. 2010, RE Pkt. 2.

¹⁰¹ Vgl. aber VfGH Urteil Nr. 287/2016, GA VfGH Nr. 52 vom 28. 12. 2016, RE Pkt. 2.1.: „*Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, materie di competenza statale esclusiva come quelle menzionate della ‚tutela del risparmio‘, della ‚tutela della concorrenza‘ e dell’ordinamento civile‘, assumono, per la loro natura trasversale, carattere prevalente (ex plurimis, sentenze n. 30 del 2016 e n. 165 del 2014)“.* Die angeführten Urteile weisen der Zivilrechtsordnung aber nicht (explizit) den Charakter einer transversalen Materie zu.

¹⁰² Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 287/2016, RE Pkt. 2.1., m. w. N.; Urteil Nr. 97/2014, RE Pkt. 3.2.; Urteil Nr. 45/2010, RE Pkt. 4.2. („*disciplina di istituti e rapporti privatistici, che non può che essere uniforme sull’intero territorio nazionale, in ragione della esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza“*); gleichlautend Urteil Nr. 114/2011, RE Pkt. 3.

¹⁰³ Vgl. nur VfGH Urteil Nr. 287/2016, RE Pkt. 2.1., und die dort angeführte Rsp.

¹⁰⁴ Vgl. VfGH Urteil Nr. 287/2016, RE Pkt. 2.1.

¹⁰⁵ VfGH Urteil Nr. 287/2016, RE Pkt. 2.1. (ebenso wie Verhaltensregeln für Verwaltungsorgane). Ähnlich für öffentliche Gesellschaften VfGH Urteil Nr. 144/2016, GA VfGH Nr. 25 vom 22. 6. 2016, RE Pkt. 2.2. i. V. m. 1.1.

¹⁰⁶ VfGH Urteil Nr. 191/2017, GA VfGH Nr. 29 vom 19. 7. 2017, RE Pkt. 12.4., m. w. N.

¹⁰⁷ VfGH Urteil Nr. 269/2014, GA VfGH Nr. 51 vom 10. 12. 2014, RE Pkt. 7.1., m. w. N.

desdienst (nach der Privatisierung: nur Zivilgesetzgebung und Kollektivverträge),¹⁰⁸ Regelung der Rechtsinstitute und der privatrechtlichen Beziehungen im öffentlichen Auftragswesens, und v. a. i.Z.m. der Vertragsabschluss- und Vertragsdurchführungsphase;¹⁰⁹ Einführung neuer Fälle der gesetzlichen Einsetzung in die Rechte des Gläubigers.¹¹⁰

(4) Festsetzung wesentlicher Leistungsstandards im Bereich bürgerlicher und sozialer Rechte

Den Bereich der „Festsetzung der wesentlichen Standards für die Leistungen auf dem Gebiet der bürgerlichen und sozialen Rechte, die auf dem gesamten Staatsgebiet gewährleistet sein müssen“ (Art. 117 Abs. 2 lit. m Verf.), bezeichnet der VfGH in ständiger Rsp. als „transversale Materie“.¹¹¹ Mit dieser – mit dem Gleichheitsgrundsatz verbundenen¹¹² – Festlegung von Standards kann der Staat in alle einschlägigen Materien einwirken.¹¹³

Vorrangig sind der Gesundheits- und der Sozialbereich davon betroffen: In beiden Bereichen kann der Staat (auch detaillierte)¹¹⁴ wesentliche Betreuungsstandards festlegen.¹¹⁵ Die Regionen dürfen diese nicht unter-, aber sehr wohl überschreiten (Mindeststandards).¹¹⁶ Aufgrund der erheblichen Folgen für die Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenzen der Regionen müssen diese Standards dabei zumindest in

¹⁰⁸ Zuletzt VfGH Urteil Nr. 138/2019, GA VfGH Nr. 24 vom 12.6.2019, RE Pkt. 7, m.w.N. („*a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici – tra i quali [...] i dipendenti delle Regioni – compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia, ordinamento civile' [...] (sentenza n. 196 del 2018)*“); Urteil Nr. 257/2016, GA VfGH Nr. 49 vom 7.12.2016, RE Pkt. 2.4., m.w.N. (staatliche Prinzipien als „*tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza [...] di garantire l'uniformità [...] delle regole fondamentali [...] che disciplinano i rapporti fra privati*“).

¹⁰⁹ VfGH Urteil Nr. 269/2014, RE Pkt. 7.1., m.w.N.

¹¹⁰ VfGH Urteil Nr. 106/2005, GA VfGH Nr. 12 vom 23.3.2005, RE Pkt. 5.

¹¹¹ Vgl. nur VfGH Urteil Nr. 231/2017, GA VfGH Nr. 45 vom 8.11.2017, RE Pkt. 9.3.1., und die dort angeführte Rsp.; Urteil Nr. 297/2012, GA VfGH Nr. 51 vom 27.12.2012, RE Pkt. 5.2., m.w.N.; Urteil Nr. 207/2012, RE Pkt. 4.3., m.w.N.; Urteil Nr. 203/2012, RE Pkt. 8; Urteil Nr. 50/2008, GA VfGH Nr. 12 vom 12.3.2008, RE Pkt. 4.

¹¹² VfGH Urteil Nr. 207/2012, RE Pkt. 4.3., m.w.N.

¹¹³ Vgl. nur VfGH Urteil Nr. 282/2002, RE Pkt. 3 (dazu oben 3. Teil Fn. 68); Urteil Nr. 203/2012, RE Pkt. 8, m.w.N.; Urteil Nr. 121/2014, GA VfGH Nr. 21 vom 14.5.2014, RE Pkt. 5; Urteil Nr. 231/2017, RE Pkt. 9.3.1., m.w.N.

¹¹⁴ VfGH Urteil Nr. 134/2006, GA VfGH Nr. 14 vom 5.4.2006, RE Pkt. 9.

¹¹⁵ Vgl. nur VfGH Urteil Nr. 231/2017, RE Pkt. 9.3.1., m.w.N. (Gesundheitswesen); Urteil Nr. 297/2012, RE Pkt. 5.1.2., m.w.N. (Sozialfürsorge).

¹¹⁶ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 125/2015, GA VfGH Nr. 27 vom 8.6.2015, RE Pkt. 4.1., m.w.N. („*standard minimi*“; Gesundheitswesen); Urteil Nr. 297/2012, RE Pkt. 5.1.2., m.w.N. (Sozialfürsorge). Vgl. für Südtirol auch Art. 2 Abs. 2 DPR Nr. 474 vom 28.3.1975, OBl. zu GA Nr. 252 vom 20.9.1975; dazu *Haller*, Gesundheitswesen, in: *Obwexer/Happacher/Zwilling* (Hg.), *EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie II* (2019) 223 (263 f., 267 (bei Fn. 216) und 276 f.).

ihren Grundzügen auf gesetzlicher Ebene und unter Einbindung der Regionen festgelegt werden.¹¹⁷

Im Gesundheitswesen umfasst die Kompetenz nicht nur die Festlegung von quantitativen und qualitativen Standards für alle einzelnen Leistungen (!), sondern – zur Gewährleistung, dass diese Leistungen auch tatsächlich erbracht werden können – auch von qualitativen, quantitativen, strukturellen und technologischen Standards der Krankenhausversorgung.¹¹⁸ Zudem fällt auch die Arzneimittelversorgung darunter.¹¹⁹ Im Bereich der Sozialleistungen kann der Staat strukturelle und qualitative Mindeststandards (z. B. Einkommensgrenzen für den Zugang zu diversen Sozialleistungen) festlegen,¹²⁰ wobei eine besonders schwierige Wirtschaftslage (Wirtschaftskrise) sogar direkte Auszahlungen rechtfertigen kann.¹²¹

Neben dem Gesundheits- und Sozialbereich deckt die staatliche Kompetenz zur Festlegung wesentlicher Leistungsstandards aber auch Maßnahmen in einem ganz anderen Bereich: die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung und das Verwaltungsverfahren. Für den VfGH kann nämlich auch die Verwaltungstätigkeit – und somit auch das Verwaltungsverfahren – als „Leistung“ qualifiziert werden, für die der Staat ein wesentliches Leistungsniveau im Sinne eines spezifischen Anspruchs der Einzelnen, der Unternehmen, der Wirtschaftsteilnehmer und grundsätzlich der Privatpersonen festlegen darf.¹²² Demnach darf der Staatsgesetzgeber auch in diesem (weiten) Bereich strukturelle und qualitative Leistungsstandards festlegen, die im gesamten Staatsgebiet gelten müssen¹²³ – auch für die Regionen in Ausübung ihrer Verwaltungskompetenzen. So besitzt der Staat auch nach der Ausweitung der regionalen und lokalen Autonomie durch die Verfassungsreform von 2001 ein grundlegendes Mittel zur Sicherstellung einer angemessenen rechtlichen Gleichbehandlung aller Personen.¹²⁴

Dies zieht zahlreiche Folgen nach sich, von denen hier nur einige herausgegriffen werden sollen. So stellen die Normen des G Nr. 241 vom 7. August 1990 (allge-

¹¹⁷ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 88/2003, GA VfGH Nr. 13 vom 2. 4. 2003, RE Pkt. 4; Urteil Nr. 134/2006, RE Pkt. 9 (konkret: Einvernehmenserfordernis) (Gesundheitswesen); Urteil Nr. 297/2012, RE Pkt. 5.1.2. und 5.2., m.w.N. (Sozialfürsorge).

¹¹⁸ Vgl. VfGH Urteil Nr. 231/2017, RE Pkt. 9.3.1., m.w.N.; Urteil Nr. 134/2006, RE Pkt. 9.

¹¹⁹ Vgl. VfGH Urteil Nr. 330/2011, GA VfGH Nr. 53 vom 21. 12. 2011, RE Pkt. 3; Urteil Nr. 271/2008, GA VfGH Nr. 30 vom 16. 7. 2008, RE Pkt. 2 f.

¹²⁰ Z. B. VfGH Urteil Nr. 297/2012, RE Pkt. 5.1.5., m.w.N.

¹²¹ Vgl. VfGH Urteil Nr. 62/2013, GA VfGH Nr. 15 vom 10. 4. 2013, RE Pkt. 6.1. f., m.w.N.

¹²² Vgl. nur VfGH Urteil Nr. 298/2013, GA VfGH Nr. 51 vom 18. 12. 2013, RE Pkt. 6.3., m.w.N.

¹²³ Vgl. etwa VfGH Urteil Nr. 203/2012, RE Pkt. 8, m.w.N. („*standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto*“); gleichlautend z. B. Urteil Nr. 121/2014, RE Pkt. 5.

¹²⁴ Vgl. VfGH Urteil Nr. 207/2012, RE Pkt. 4.3., m.w.N.; Urteil Nr. 203/2012, RE Pkt. 8, m.w.N.

meines staatliches Verwaltungsverfahrensgesetz)¹²⁵ wesentliche Leistungsstandards dar.¹²⁶ Ferner sind auch „die Prinzipien der Verfahrensvereinfachung“ grundsätzlich Ausdruck des wesentlichen Leistungsniveaus.¹²⁷ Es können aber auch spezifische Leistungen, für die der Staat ein Leistungsniveau festlegt, von Art. 117 Abs. 2 lit. m Verf. gedeckt sein.¹²⁸ Konkret trifft dies z.B. auf die Regelung der „SCIA“ (*Segnalazione certificata di inizio attività*, zertifizierte Meldung des Tätigkeitsbeginns (ZMT)) zu,¹²⁹ mit der alle behördlichen Ermächtigungen, Genehmigungen, Bewilligungen, Berechtigungen und Unbedenklichkeitserklärungen, die nicht in einige explizit genannte Bereiche fallen, durch bloße Meldung des Tätigkeitsbeginns (mit Erlaubnis zur sofortigen Aufnahme der Tätigkeit und zeitlich begrenzter behördlicher Nachprüfbarkeit) ersetzt werden.¹³⁰ Angesichts der Tendenz zur Verfahrensvereinfachung muss zudem ein vereinfachtes Landschaftsschutzermächtigungsverfahren, das in einer staatlichen Verordnung geregelt ist, staatsweit angewandt bzw. umgesetzt werden, um eine einheitliche Verfahrensbeschleunigung zu erreichen.¹³¹ Als ein zwingend einheitlicher Leistungsstandard gilt auch die Regelung der Höchstdauer der Verwaltungsverfahren, wobei dies selbst dann gilt, wenn die Ausdehnung zugunsten des Privaten erfolgt.¹³² Auch die staatliche Regelung, nach der die gemeinsame Entscheidung aller an einem Verfahren beteiligten Ämter in der sog. „Dienststellenkonferenz“ (*conferenza di servizi*) i. d. R. alle Zustimmungser-

¹²⁵ GA Nr. 192 vom 18.8.1990.

¹²⁶ Vgl. VfGH Urteil Nr. 207/2012, RE Pkt. 4.4.1., wobei unklar ist, ob damit auf alle Bestimmungen des G Nr. 241/1990 abgestellt werden soll oder nur auf jene, die der VfGH bereits explizit als solche bezeichnet hat („*più volte questa Corte ha affermato, sottoponendo a scrutinio le disposizioni della legge [Nr. 241/1990], che esse definivano livelli essenziali delle prestazioni*“).

¹²⁷ Z.B. VfGH Urteil Nr. 239/2016, GA VfGH Nr. 46 vom 16.11.2016, RE Pkt. 5.1., m.w.N.; Urteil Nr. 298/2013, RE Pkt. 6.3., m.w.N.

¹²⁸ Vgl. nur VfGH Urteil Nr. 207/2012, RE Pkt. 4.3., m.w.N.; Urteil Nr. 203/2012, RE Pkt. 8, m.w.N.

¹²⁹ Vgl. v. a. Art. 19 G Nr. 241/1990 i.d.g.F.

¹³⁰ VfGH Urteil Nr. 203/2012, RE Pkt. 8 („*permette una restrizione dell'autonomia [...] giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali*“); Urteil Nr. 121/2014, RE Pkt. 5. Auch hier wird dies u. a. mit der Möglichkeit des Staates begründet, im Falle einer äußerst negativen Konjunktur eine Grundlage für die Gewährung bestimmter Maßnahmen (hier: Recht auf Tätigkeitsbeginn nach Meldung) zu schaffen. Vgl. m.w.N. *Simonati*, Semplificazione dell'attività amministrativa e livelli essenziali delle prestazioni: la Consulta e il regionalismo „temperato“, Nota a sentenza n. 246/2018, Le Regioni 2019, 292 (293, Fn. 1).

¹³¹ VfGH Urteil Nr. 207/2012, RE Pkt. 4.3. („*L'esigenza comune, che caratterizza questo tipo di attività procedurale, è quella di impedire che le funzioni amministrative risultino inutilmente gravose per i soggetti amministrati ed è volta a semplificare le procedure, evitando duplicazione di valutazioni*“), 4.4.1. und 5 f., in Bezug auf (Art. 6 Abs. 2) DPR Nr. 139 vom 9.7.2010, GA Nr. 199 vom 26.8.2010.

¹³² VfGH Urteil Nr. 246/2018, GA VfGH Nr. 1 vom 2.1.2019, RE Pkt. 3.4.

forderungen ersetzt und unmittelbar wirksam ist,¹³³ fällt unter Art. 117 Abs. 2 lit. m Verf., da sie sowohl die „Struktur“ als auch die „Qualität“ der Entscheidungen der Konferenz betrifft.¹³⁴ Schließlich gelten auch staatliche Bestimmungen im Bereich der Gebäudezugänglichkeit und der Überwindung architektonischer Hindernisse als staatsweit einzuhaltende Leistungsstandards im Bereich bürgerlich-sozialer Rechte.¹³⁵

(5) *Koordinierung der statistischen Information und informatische Koordinierung der Daten der Staats-, Regional- und Lokalverwaltung*

Die ausschließliche Kompetenz des Staates im Bereich der „Koordinierung der statistischen Information und informatische Koordinierung der Daten der staatlichen, regionalen und örtlichen Verwaltung“ (Art. 117 Abs. 2 lit. r Verf.) wird vom VfGH nicht (ausdrücklich) als Querschnittsmaterie bezeichnet. Dessen ungeachtet handelt es sich doch um eine (Koordinierungs-)Kompetenz, die auf zahlreiche Materien einwirken kann.

So ermöglicht die Kompetenz zur Koordinierung der *statistischen Information* dem Staat die Einführung von gesamtstaatlichen Informationssystemen und Datenbanken, die dann auch von Gebietskörperschaften in Ausübung ihrer Kompetenzen genutzt bzw. gespeist werden müssen. Für den VfGH sind derartige Informationspflichten der Regionen allein auch nicht geeignet, ihre verfassungsrechtliche Autonomiesphäre zu verletzen.¹³⁶

So sind u. a. folgende Bereiche und staatliche Regelungen von Art. 117 Abs. 2 lit. r Verf. gedeckt: Einrichtung eines Informationssystems zur Erfassung der Daten über die Finanzierung der Tätigkeit der politischen Gruppen mit Pflicht zur Veröffentlichung auf der institutionellen Webseite und elektronische Zurverfügungstellung an den Rechnungshof, das Wirtschafts- und Finanzministerium sowie die Kommission für die Transparenz und die Kontrolle über die Rechnungsführung politischer Parteien;¹³⁷ Festlegung von Regeln für die einheitliche Darstellung von Buchführungsdaten (Eingänge und Zahlungen) und ihre Übermittlung an den Rechnungshof;¹³⁸ Einrichtung eines Verzeichnisses aller unvollendeten Bauwerke nach zentralen Vorgaben zur Gewährleistung einer einheitlichen Darstellung der

¹³³ Vgl. Art. 14-quater Abs. 3 G Nr. 241/1990 i. d. F. Art. 1 Abs. 1 GvD Nr. 127 vom 30. 6. 2016, GA Nr. 162 vom 13. 7. 2016.

¹³⁴ VfGH Urteil Nr. 9/2019, GA VfGH Nr. 5 vom 30. 1. 2019, RE Pkt. 2.2.

¹³⁵ VfGH Urteil Nr. 272/2016, GA VfGH Nr. 51 vom 21. 12. 2016, RE Pkt. 2.1., m.w.N.

¹³⁶ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 232/2009, GA VfGH Nr. 30 vom 29. 7. 2009, RE Pkt. 5, m.w.N. („*obblighi costituenti espressione di un coordinamento meramente informativo gravanti sulle Regioni non sono di per sé idonei a ledere sfere di autonomia costituzionalmente garantite*“); Urteil Nr. 159/2008, GA VfGH Nr. 23 vom 28. 5. 2008, RE Pkt. 9, m.w.N.

¹³⁷ VfGH Urteil Nr. 23/2014, GA VfGH Nr. 9 vom 19. 2. 2014, RE Pkt. 10.2.; analog dazu Urteil Nr. 159/2008, RE Pkt. 9, mit Blick auf die Entschädigungen der von öffentlichen Gesellschaften ernannten Verwalter.

¹³⁸ VfGH Urteil Nr. 35/2005, GA VfGH Nr. 5 vom 2. 2. 2005, RE Pkt. 4.

Daten;¹³⁹ Einrichtung eines Informationssystems zur einheitlichen Sammlung und Auswertung der Daten im Bereich des Bodenschutzes („*difesa del suolo*“) ohne Pflicht zur Miteinbeziehung der Regionen durch Instrumente der loyalen Zusammenarbeit, da es sich um eine eminent technische staatliche Koordinierungsregelung in einem ausschließlichen Kompetenzbereich handelt;¹⁴⁰ Verpflichtung der Regionen zur Übermittlung der Daten im Bereich „Urlaub auf dem Bauernhof“ („*attività agrituristica*“) zur Erlangung eines Gesamtbilds.¹⁴¹

Neben dieser Kompetenz zur Koordinierung der statistischen Information verfügt der Staat aber auch über die Kompetenz zur *informatischen* Koordinierung der Daten der Verwaltung des Staates sowie der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, wobei – in Anbetracht der fortschreitenden Digitalisierung – davon auszugehen ist, dass die strategische Bedeutung dieser Kompetenz (weiterhin) stark zunehmen wird.¹⁴² Diese IT-Koordinierungskompetenz ermächtigt den Staat laut VfGH jedenfalls zur *technischen* Koordinierung, um die Einheitlichkeit der (Programmier-) Sprachen, Verfahren und homogenen Standards sicherzustellen, und damit eine Kommunikation zwischen den IT-Systemen der öffentlichen Verwaltung zu ermöglichen.¹⁴³ Sie umfasst aber auch Aspekte der Qualität der Dienste und der Rationalisierung der Ausgaben im IT-Bereich, wenn diese Aspekte mit der einheitlichen Verarbeitung und Übermittlung von Daten verknüpft sind.¹⁴⁴ Umgekehrt kann aber auch das Ziel der Kostensenkung in anderen Bereichen (z. B. Gesundheitswesen) eine einheitliche Datenerhebung rechtfertigen.¹⁴⁵ Und schließlich ist die Regelung von organisatorischen (und nicht nur von technischen) Aspekten auch dann erlaubt, wenn dies erforderlich ist, um eine einheitliche Verarbeitung und Übermittlung von Daten zu gewährleisten.¹⁴⁶

Hatte der VfGH in einem Fall für die Durchführung einer Regelung in Ausübung der IT-Koordinierungskompetenz noch das Einvernehmen in der Vereinigten Konferenz verlangt – und dies mit den beträchtlichen Auswirkungen der Regelung auf die Kompetenzausübung im Bereich „Verwaltungsorganisation der Regionen und der

¹³⁹ VfGH Urteil Nr. 293/2012, GA VfGH Nr. 51 vom 27. 12. 2012, RE Pkt. 3.

¹⁴⁰ VfGH Urteil Nr. 232/2009, GA VfGH Nr. 30 vom 29. 7. 2009, RE Pkt. 5.

¹⁴¹ VfGH Urteil Nr. 339/2007, GA VfGH Nr. 40 vom 17. 10. 2007, RE Pkt. 12.1.

¹⁴² Vgl. zu dieser Schwierigkeit für die Landesautonomie auch unten 3. Teil, A.IV.2.b) (Fn. 710) und 4. Teil, B.III.2.b)ee).

¹⁴³ VfGH Urteil Nr. 17/2004, GA VfGH Nr. 3 vom 21. 1. 2004, RE Pkt. 9.1.; Urteil Nr. 31/2005, GA VfGH Nr. 5 vom 2. 2. 2005, RE Pkt. 2.3. („*assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione*“); Urteil Nr. 251/2016, RE Pkt. 4.1.1., m.w.N.; Urteil Nr. 139/2018, GA VfGH Nr. 27 vom 4. 7. 2018, RE Pkt. 4.1., m.w.N.

¹⁴⁴ VfGH Urteil Nr. 17/2004, RE Pkt. 9.1.; Urteil Nr. 31/2005, RE Pkt. 2.5. Vgl. zur Förderung der Verwendung von Open-Source-Software VfGH Urteil Nr. 133/2008, GA VfGH Nr. 22 vom 21. 5. 2008, RE Pkt. 7.2. und 7.5.

¹⁴⁵ Vgl. VfGH Urteil Nr. 240/2007, GA VfGH Nr. 26 vom 4. 7. 2007, RE Pkt. 7.

¹⁴⁶ VfGH Urteil Nr. 133/2008, RE Pkt. 7.5., m.w.N.

lokalen Gebietskörperschaften“ begründet –,¹⁴⁷ so ist dies in der jüngeren Rsp. nicht mehr der Fall: Für eine ebenso invasive Regelung in Ausübung der IT-Koordinierungskompetenz wendet er nämlich das Kriterium der Prävalenz an,¹⁴⁸ um eine Überschneidung mit Materien wie „Fremdenverkehr“ und „Regionale Verwaltungsorganisation“ zugunsten des Staates aufzulösen.¹⁴⁹ Die fragliche Regelung,¹⁵⁰ die die Verwirklichung der „*Agenda digitale italiana*“ in der gesamten öffentlichen Verwaltung vorantreiben soll, ermächtigt die Regierung u. a. zur Neugestaltung und Vereinfachung der Verwaltungsverfahren auf der Grundlage ihrer Digitalisierung und mit den Zielen der Beschleunigung, klarer Fristen und Transparenz. Die Regierung darf aber auch die Organisation und internen Verfahren aller Behörden neu regeln und vereinfachen sowie spezifische Modalitäten für die Erbringung von Diensten und zur Nutzung von Ultrabreitband festlegen.¹⁵¹ Dies dient auch dem vorrangigen Bedürfnis, den Staatsbürgern einheitliche Garantien für den Zugang zu persönlichen Daten und für Dienstleistungen zu bieten, und ist somit auch mit der Festlegung von Leistungsstandards verknüpft.¹⁵²

Das Erfordernis eines einheitlichen (Leistungs-)Standards zieht der VfGH auch heran, um die Verpflichtung zur elektronischen Übermittlung von Bescheiden, die die Tätigkeit von Unternehmen betreffen, an die jeweils für die Führung des Handelsregisters zuständige Handelskammer zu rechtfertigen.¹⁵³ Ebenso sind öffentliche Verwaltungen, die öffentliche Bauten errichten, verpflichtet, ein IT-System mit verschiedenen Informationen zur Planung und Programmplanung dieser Bauten zu führen und zu speisen.¹⁵⁴ Von Art. 117 Abs. 2 lit. r Verf. gedeckt ist auch die Regelung der Aufgaben und Funktionsweise des Einheitsschalters für gewerbliche Tätigkeiten sowie die Frist für die Aktivierung dieser Schalter¹⁵⁵ ebenso wie die

¹⁴⁷ VfGH Urteil Nr. 31/2005, RE Pkt. 2.6.

¹⁴⁸ Dazu bereits kurz oben 2. Teil, B.I.2.b) (bei Fn. 1159 f.); ausführlicher unten 3. Teil, A.I.2.a)ee)(3), 3. Teil, A.I.2.a)ee)(5) und 3. Teil, A.IV.1.c)aa). Für eine weitere Anwendung des Kriteriums der Prävalenz zugunsten von Art. 117 Abs. 2 lit. r Verf. siehe zudem VfGH Urteil Nr. 240/2007, RE Pkt. 7.

¹⁴⁹ VfGH Urteil Nr. 251/2016, RE Pkt. 4.1.1. Die Zuordnung zur ausschließlichen Kompetenz des Staates „*esclude anche ogni profilo di violazione del principio di leale collaborazione*“.

¹⁵⁰ Vgl. Art. 1 Abs. 1 G Nr. 124 vom 7. 8. 2015, GA Nr. 187 vom 13. 8. 2015.

¹⁵¹ U. a.: Schule, Gesundheitswesen, Fremdenverkehr. Vgl. VfGH Urteil Nr. 251/2016, RE Pkt. 4.1.1.

¹⁵² Ebenda.

¹⁵³ VfGH Urteil Nr. 261/2017, GA VfGH Nr. 51 vom 20. 12. 2017, RE Pkt. 16.1.: „*Finalità della [disposizione] è, infatti, di assicurare la conoscenza delle notizie dell'attività di impresa, che esige procedure e termini omogenei, in modo da garantirne completezza e tempestività, rispondendo all'esigenza primaria di offrire ai cittadini garanzie uniformi e certe in ordine all'accesso ai dati delle imprese.*“

¹⁵⁴ VfGH Urteil Nr. 284/2016, GA VfGH Nr. 52 vom 28. 12. 2016, RE Pkt. 13.2.

¹⁵⁵ VfGH Urteil Nr. 54/2014, GA VfGH Nr. 15 vom 2. 4. 2014, RE Pkt. 6.2.; Urteil Nr. 15/2010, GA VfGH Nr. 4 vom 27. 1. 2010, RE Pkt. 4.2.

Pflicht der Regionen zur elektronischen Übermittlung der aus Rezepten und Arzneimittelverpackungen entnommenen Daten an den Staat.¹⁵⁶

Bei Nichtausübung der IT-Koordinierungskompetenz können auch die Regionen Initiativen für eine vernünftige und effiziente Organisation der Datenbanken ergreifen. Zudem umfasst die IT-Kompetenz i. d. R.¹⁵⁷ nur die technische Koordinierung, sodass sie nicht die Kompetenz der Regionen zur Regelung und Führung eines eigenen Informationsnetzes ausschließt.¹⁵⁸

(6) Umweltschutz

Eine extrem weite¹⁵⁹ Querschnittskompetenz, die der VfGH explizit und in ständiger Rsp. als solche bezeichnet,¹⁶⁰ ist der „Schutz der Umwelt [und] des Ökosystems“ (Art. 117 Abs. 2 lit. s Verf.).¹⁶¹ Der Umweltschutz gilt nämlich nicht als eng begrenzte, sondern als unentwerrbar mit anderen Interessen und Kompetenzen verknüpfte Kompetenz.¹⁶² Diese hat zwar einen definierten Gegenstand – die Umwelt –,¹⁶³ es handelt sich aber doch auch um eine zweckorientierte – auf den besten Schutz der Umwelt gerichtete – Kompetenz.¹⁶⁴ Zudem ist die Umwelt auch ein

¹⁵⁶ VfGH Urteil Nr. 240/2007, RE Pkt. 7 (Rationalisierung der Kosten des Gesundheitswesens).

¹⁵⁷ Vgl. aber oben 3. Teil Fn. 144–146 für Fälle, in denen auch die Regelung organisatorischer Aspekte möglich ist.

¹⁵⁸ VfGH Urteil Nr. 271/2005, GA VfGH Nr. 28 vom 13. 7. 2005, RE Pkt. 3.

¹⁵⁹ *Parisi* (Le Regioni 2011) spricht von einer „*alluvionale giurisprudenza in materia di ambiente*“ (855) und davon, dass „*la tutela dell’ambiente si è mostrata di una tale estensione da sbaragliare la competenza di alcune Regioni e Province autonome in materia di tutela del paesaggio*“ (856).

¹⁶⁰ Beginnend mit VfGH Urteil Nr. 407/2002, RE Pkt. 33.2. [gemeint: 3.2.]; ferner z. B. Urteil Nr. 378/2007, RE Pkt. 4; Urteil Nr. 171/2012, GA VfGH Nr. 28 vom 11. 7. 2012, RE Pkt. 3, m.w.N.; Urteil Nr. 212/2017, RE Pkt. 4.2., m.w.N.; Urteil Nr. 218/2017, GA VfGH Nr. 43 vom 25. 10. 2017, RE Pkt. 3.1.; Urteil Nr. 229/2017, GA VfGH Nr. 44 vom 2. 11. 2017, RE Pkt. 2.2.; Urteil Nr. 198/2018, RE Pkt. 6.1., m.w.N.

¹⁶¹ Ähnliches gilt auch für den ebenfalls von Art. 117 Abs. 2 lit. s Verf. umfassten Schutz der Kulturgüter, der hier aber wegen seiner geringeren Folgen für die Südtirol-Autonomie nicht betrachtet wird. Siehe dazu z. B. VfGH Urteil Nr. 232/2005, GA VfGH Nr. 25 vom 22. 6. 2005, RE Pkt. 2. Vgl. zum Unterschied zwischen den Begriffen „Umwelt“ und „Ökosystem“ VfGH Urteil Nr. 12/2009, GA VfGH Nr. 4 vom 28. 1. 2009, RE Pkt. 2.3.: „*anche se i due termini esprimono valori molto vicini, la loro duplice utilizzazione [...] non si risolve in un’endiadi, in quanto col primo termine si vuole, soprattutto, fare riferimento a ciò che riguarda l’habitat degli esseri umani, mentre con il secondo a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé.*“ Siehe zur Kompetenzverteilung im Umweltschutzbereich im Ganzen z. B. *Alberton/Cittadino*, La tutela dell’ambiente tra Stato e Regioni alla luce della riforma costituzionale (2016) insb. 17 ff. (m.w.N. in Fn. 7).

¹⁶² VfGH Urteil Nr. 407/2002, RE Pkt. 33.2. [gemeint: 3.2.]; Urteil Nr. 198/2018, RE Pkt. 6.1.

¹⁶³ VfGH Urteil Nr. 225/2009, RE Pkt. 4, m.w.N. („*contenuto [...] oggettivo*“).

¹⁶⁴ VfGH Urteil Nr. 225/2009, RE Pkt. 4, m.w.N. („*contenuto [...] finalistico*“); ähnlich auch Urteil Nr. 198/2018, RE Pkt. 6.1. („*materia-obbiettivo*“).

verfassungsrechtlich geschützter „Wert“ (vgl. auch Art. 9 Abs. 2 Verf.).¹⁶⁵ All dies führt zur Einstufung des Umweltschutzes als Querschnittskompetenz und letztlich dazu, dass der Staat einheitliche Schutzstandards festlegen und dadurch auf diverse regionale Kompetenzen einwirken kann.¹⁶⁶ I.d.R.¹⁶⁷ sind diese Standards aber „nur“ *Mindeststandards*, die zwar nicht unter-, aber sehr wohl überschritten werden dürfen.¹⁶⁸

Der Umweltschutz und die Kompetenz zur Festlegung einheitlicher Standards umfasst u. a. auch den Schutz der Fauna,¹⁶⁹ den Landschaftsschutz,¹⁷⁰ den Gewässerschutz¹⁷¹ und die Abfallwirtschaft.¹⁷² Den Regionen verbleibt dagegen nur die Wahrnehmung der ihnen zustehenden und funktionell mit dem Umweltschutz verknüpften¹⁷³ bzw. auf die Nutzung der Umwelt abzielenden¹⁷⁴ Kompetenzen, wobei

¹⁶⁵ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 407/2002, RE Pkt. 33.2. [gemeint: 3.2.]; Urteil Nr. 536/2002, RE Pkt. 4; Urteil Nr. 171/2012, RE Pkt. 3, m.w.N.; Urteil Nr. 212/2017, RE Pkt. 4.2.

¹⁶⁶ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 407/2002, RE Pkt. 33.2. [gemeint: 3.2.] („*standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale*“); Urteil Nr. 536/2002, RE Pkt. 4; Urteil Nr. 171/2012, RE Pkt. 3, m.w.N.; Urteil Nr. 300/2013, RE Pkt. 5.1., m.w.N. („*livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale*“); Urteil Nr. 212/2017, RE Pkt. 4.2., m.w.N.; Urteil Nr. 198/2018, RE Pkt. 6, 6.1., 6.2.2. und 17.1.1., m.w.N.

¹⁶⁷ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 225/2009, RE Pkt. 4 („*la fissazione, da parte delle Regioni, di livelli più elevati di tutela ambientale [...] è, peraltro, esclusa nei casi in cui la legge statale debba ritenersi inderogabile, essendo frutto di un bilanciamento tra più interessi eventualmente tra loro in contrasto*“); Urteil Nr. 214/2008, GA VfGH Nr. 27 vom 25.6.2008, RE Pkt. 2, m.w.N.; dazu auch *Alberton/Cittadino*, Ambiente 21 f.

¹⁶⁸ Z. B. VfGH Urteil Nr. 536/2002, RE Pkt. 4 („*natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli standards minimi di tutela*“); Urteil Nr. 387/2008, RE Pkt. 5.1. („*soglie di protezione della fauna che si qualificano come ‚minime‘, nel senso che costituiscono un vincolo rigido sia per lo Stato sia per le Regioni [...] a non diminuire l'intensità della tutela. Quest'ultima può variare, in considerazione delle specifiche condizioni e necessità dei singoli territori, solo in direzione di un incremento, mentre resta esclusa ogni attenuazione, comunque motivata*“); Urteil Nr. 225/2009, RE Pkt. 4, m.w.N. („*livelli ‚adeguati e non riducibili di tutela*“; „*le Regioni stesse, purché restino nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze, possono pervenire a livelli di tutela più elevati [...], così incidendo, in modo indiretto, sulla tutela dell'ambiente*“); Urteil Nr. 171/2012, RE Pkt. 3, m.w.N. („*l'intervento regionale è possibile soltanto in quanto introduca una disciplina idonea a realizzare un ampliamento dei livelli di tutela e non derogatoria in senso peggiorativo*“); Urteil Nr. 218/2017, RE Pkt. 3.1.; Urteil Nr. 198/2018, RE Pkt. 6.1. und 12.4.1., m.w.N.

¹⁶⁹ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 536/2002, RE Pkt. 5–7; Urteil Nr. 387/2008, GA VfGH Nr. 50 vom 19.11.2008, RE Pkt. 5.1.; Urteil Nr. 98/2017, RE Pkt. 8.3.

¹⁷⁰ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 235/2011, GA VfGH Nr. 32 vom 27.7.2011, RE Pkt. 2.2.1., m.w.N. („*tutela del paesaggio*“); Urteil Nr. 238/2013, GA VfGH Nr. 31 vom 31.7.2013, RE Pkt. 2.1., m.w.N. Vgl. für Südtirol aber die gleichnamige ausschließliche Kompetenz (Art. 8 Nr. 6 ASt.).

¹⁷¹ Vgl. dazu nur die bei *Alberton/Cittadino*, Umweltschutz, in: Obwexer et al. (Hg.), EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie (2015) 438 (453 f., Fn. 44), angeführte Rsp. des VfGH.

¹⁷² Vgl. nur zuletzt VfGH Urteil 215/2018, GA VfGH Nr. 47 vom 28.11.2018, RE Pkt. 2, m.w.N.

¹⁷³ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 407/2002, RE Pkt. 33.2. [gemeint: 3.2.]; Urteil Nr. 300/2013, RE Pkt. 5.1., m.w.N.; Urteil Nr. 218/2017, RE Pkt. 3.1.

sie aber stets Beeinträchtigungen und Veränderungen der Umwelt vermeiden müssen.¹⁷⁵ Besitzen die Regionen dagegen keine spezifischen Kompetenzen zur Regelung von umweltrelevanten Bereichen, greift (nur) die Generalkompetenz des Staates im Umweltschutz.¹⁷⁶ Prinzipiell können somit verschiedene Kompetenzen zu einem einheitlichen Gegenstand – die Umwelt – bestehen; diese bleiben aber getrennt, da mit ihrer Ausübung spezifische, voneinander unabhängige Ziele verfolgt werden.¹⁷⁷ Da die staatliche Kompetenz aber ein Einheitlichkeitserfordernis ausdrückt, beschränken die einschlägigen Regelungen die umweltrelevanten Kompetenzen und jene Tätigkeiten der Regionen, die das ökologische Gleichgewicht beeinträchtigen können.¹⁷⁸

Aus dieser Tatsache schließt der VfGH u. a., dass die einschlägige Regionalgesetzgebung innerhalb des im – extrem umfangreichen und detaillierten – Umwelt-

¹⁷⁴ VfGH Urteil Nr. 225/2009, RE Pkt. 4 („*fruizione dell'ambiente*“).

¹⁷⁵ Ebenda („*evitando compromissioni o alterazioni dell'ambiente*“). Zunächst konnten die Regionen dabei in Ausübung ihrer Kompetenzen auch selbst *Umweltschutzziele* verfolgen, solange sie das einheitlich festgelegte Schutzniveau nicht unterschreiten (vgl. nur VfGH Urteil Nr. 378/2007, RE Pkt. 4, m.w.N.: „*il potere dello Stato di dettare standard di protezione uniformi [...] non esclude affatto che le leggi regionali emanate nell'esercizio della potestà concorrente [o] ,residuale' [...] possano assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale*“). Heute ist die regionale Kompetenzausübung zur (reinen) Verfolgung von Umweltschutzziele aber nicht mehr möglich. Vgl. zu dieser Entwicklung z.B. VfGH Urteil Nr. 214/2008, RE Pkt. 2, m.w.N.; dazu auch *Alberton/Cittadino*, *Ambiente* 19 f.

¹⁷⁶ Vgl. nur VfGH Urteil Nr. 229/2017, RE Pkt. 2.2., m.w.N.: „*[G]li oggetti che non rientrano nelle specifiche e delimitate attribuzioni delle regioni ad autonomia speciale e province autonome ,rifluiscono nella competenza generale dello Stato nella suddetta materia, la quale implica [...] la conservazione uniforme dell'ambiente [...], mediante precise disposizioni di salvaguardia non derogabili in alcuna parte del territorio nazionale*“; Urteil Nr. 98/2017, RE Pkt. 8.3.

¹⁷⁷ Vgl. nur VfGH Urteil Nr. 225/2009, RE Pkt. 4: „*sullo stesso bene (l'ambiente) (sentenze n. 367 e n. 378 del 2007) ,concorrono' diverse competenze (sentenza n. 105 del 2008), le quali, tuttavia, restano distinte tra loro, perseguendo autonomamente le loro specifiche finalità attraverso la previsione di diverse discipline (vedi sentenze n. 367 e n. 378 del 2007, n. 104 e n. 105 del 2008, n. 12 e n. 61 del 2009)*“.

¹⁷⁸ Vgl. z.B. VfGH Urteil Nr. 536/2002, RE Pkt. 4 („*esigenza unitaria*“; Charakter der Umwelt als „*bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che va pertanto salvaguardato nella sua interezza*“); Urteil Nr. 378/2007, RE Pkt. 4; Urteil Nr. 12/2009, RE Pkt. 2.3. („*la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente [...] viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni [...], in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi. Ciò comporta che la disciplina statale [...] viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni [...] dettano in altre materie [...]*“); Urteil Nr. 225/2009, RE Pkt. 4 („*la competenza statale, quando è espressione della tutela dell'ambiente, costituisce ,limite' all'esercizio delle competenze regionali*“); Urteil Nr. 300/2013, RE Pkt. 5.1., m.w.N. („*La disciplina ambientale [...] viene a funzionare come un limite alla normativa che le Regioni [...] dettano in altre materie di loro competenza*“); Urteil Nr. 98/2017, RE Pkt. 8.3., m.w.N. („*Nell'esercizio di tale sua competenza esclusiva, finalizzata ad una ,tutela piena ed adeguata' dell'ambiente, lo Stato ,può porre limiti invalicabili di tutela*“); Urteil Nr. 218/2017, RE Pkt. 3.1.

kodex¹⁷⁹ festgelegten Kompetenzbereichs verbleiben muss.¹⁸⁰ Ebenso beschränken auch Normen des – ebenfalls sehr detaillierten – Kulturgüter- und Landschaftsschutzkodex¹⁸¹ die Ausübung regionaler Kompetenzen, sodass (für Südtirol: *inhaltliche*)¹⁸² Abweichungen von darin geregelten einheitlichen (Mindest-)Schutzstandards verfassungswidrig sind.¹⁸³

(7) Koordinierung der öffentlichen Finanzen

Mit dem Sachbereich „Koordinierung der öffentlichen Finanzen“ weist sogar eine *geteilte* Kompetenz (Art. 117 Abs. 3 Verf.) die Natur einer Querschnittsmaterie auf,¹⁸⁴ wengleich der VfGH sie nicht als solche bezeichnet.¹⁸⁵ In ihrer Ausübung kann der Staat aber doch Grundsätze zur Koordinierung der öffentlichen Finanzen festlegen, die sich auf zahlreiche – wenn nicht sogar auf *alle* – Kompetenzen der Regionen (finanziell) auswirken.¹⁸⁶

¹⁷⁹ GvD Nr. 152 vom 3. 4. 2006, OBl. Nr. 96 zu GA Nr. 88 vom 14. 4. 2006 (u. a. vom VfGH als „*Codice dell’ambiente*“ bezeichnet; z. B. VfGH Urteil Nr. 300/2013, RE Pkt. 5.1., m.w.N.).

¹⁸⁰ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 300/2013, RE Pkt. 5.1., m.w.N.; Urteil Nr. 215/2018, RE Pkt. 2–6 (RE Pkt. 2: „*La disciplina statale – e segnatamente il codice dell’ambiente – costituisce un limite per gli interventi normativi delle Regioni [...] che, pur attenendo a materie di loro competenza, intersecano la tutela dell’ambiente*“); besonders invasiv Urteil Nr. 198/2018, RE Pkt. 6 ff.; Urteil Nr. 93/2019, RE Pkt. 3.1. ff. (dazu unten 3. Teil Fn. 344).

¹⁸¹ GvD Nr. 42 vom 22. 1. 2004, OBl. Nr. 28 zu GA Nr. 45 vom 24. 2. 2004 („*Codice dei beni culturali e del paesaggio [...]*“).

¹⁸² Das Land verfügt nämlich über eine ausschließliche Kompetenz im Bereich Landschaftsschutz (Art. 8 Nr. 6 ASt.), weshalb sich die einschlägige Staatsgesetzgebung hier „nur“ als – gleichfalls invasive – inhaltliche Schranke der Landesgesetzgebung äußert. Siehe dazu unten 3. Teil, A.IV.1.a) (Fn. 658).

¹⁸³ Z. B. VfGH Urteil Nr. 189/2016, GA VfGH Nr. 30 vom 27. 7. 2016, RE Pkt. 6.5. („*la legislazione regionale non può prevedere una procedura per l’autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle Regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l’autorizzazione paesaggistica*“); Urteil Nr. 238/2013, RE Pkt. 2.1., 2.1.1. und 3.2.1. f., m.w.N.; Urteil Nr. 178/2018, GA VfGH Nr. 31 vom 1. 8. 2018, RE Pkt. 4, m.w.N.

¹⁸⁴ Vgl. z. B. *Ronchetti*, *Autonomia* 296 f.

¹⁸⁵ Für eine Übersicht über die Rsp. in diesem Bereich bis 2015 siehe *Rivera*, *Il coordinamento della finanza pubblica nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale (2002–2015)* (2015), Corte costituzionale, Servizio studi, http://cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/stu_282.pdf (30. 9. 2020).

¹⁸⁶ Besonders klar in Richtung einer Querschnittskompetenz weist VfGH Urteil Nr. 219/2013, GA VfGH Nr. 30 vom 24. 7. 2013, RE Pkt. 14.4.: „*L’esperienza seguita alla revisione del Titolo V della Costituzione ha mostrato che le stesse forme più accentuate di autonomia legislativa regionale non si sottraggono all’azione trasversale di competenze assegnate allo Stato dall’art. 117, secondo comma, Cost., mentre, nell’ambito di una competenza concorrente quale è il coordinamento della finanza pubblica, ripetutamente questa Corte ha stimato recessiva la dimensione dell’autonomia finanziaria ed organizzativa della Regione, a fronte di misure necessariamente uniformi sull’intero territorio nazionale e costituenti principi fondamentali della materia [...]*“.

Explizit spricht der VfGH dieser Koordinierungstätigkeit einen zweckorientierten Charakter zu und schließt daraus, dass der Staat – neben der Grundsatzgesetzgebung – die Möglichkeit haben muss, auch andere punktuell erforderliche Befugnisse zentral anzusiedeln. Aufgrund ihrer Natur als Koordinierungskompetenz könnten nämlich auch Verwaltungskompetenzen sowie technische Regulierung, Datenerhebung und Kontrolle erforderlich sein.¹⁸⁷

Inhaltlich ermächtigt die Kompetenz den Staat in erster Linie dazu, den Regionen Vorgaben im Finanzbereich – und v. a. hinsichtlich der Ausgaben – aufzuerlegen. So kann er etwa eine Beteiligung der Regionen an den öffentlichen Finanzen („*concorso alla finanza pubblica*“) einfordern, wobei er die Regionen bei der Festlegung der Beiträge miteinbeziehen muss.¹⁸⁸ Nach ständiger Rsp. umfasst die Finanzkoordinierungskompetenz v. a. auch die Auferlegung von Ausgabenkürzungen und der Eindämmung von laufenden Kosten (Haushaltszwänge), da diese Koordinierung mit gesamtstaatlichen – auch von unionsrechtlichen Verpflichtungen beeinflussten – Zielen verbunden ist, wobei die Senkung der Wachstumsrate der laufenden Kosten eines der grundlegenden Instrumente für die Haushaltskonsolidierung ist.¹⁸⁹ Neben Normen zur Ausgabenbegrenzung umfasst die staatliche Kompetenz aber auch

Questa Corte perciò ha già ritenuto che ,nel nuovo assetto [...], allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, primo comma) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, secondo comma). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto, lo Stato appunto, avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento' (sentenza n. 274 del 2003).“

¹⁸⁷ VfGH Urteil Nr. 376/2003, GAVfGH Nr. 1 vom 7. 1. 2004, RE Pkt. 3 („*il coordinamento finanziario può richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo: onde, attesa la specificità della materia, non può ritenersi preclusa alla legge statale la possibilità [...] di prevedere e disciplinare tali poteri, anche in forza dell'art. 118, primo comma, della Costituzione. Il carattere finalistico dell'azione di coordinamento esige che al livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali [...], ma altresì i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento – che di per sé eccede inevitabilmente, in parte, le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali – possa essere concretamente realizzata“); vgl. auch Urteil Nr. 65/2016, GAVfGH Nr. 13 vom 30. 3. 2016, RE Pkt. 5.1. („*carattere finalistico [de]l coordinamento della finanza pubblica [...] che impone di rendere effettivo l'esercizio di tale funzione“*).*

¹⁸⁸ Vgl. z.B. VfGH Urteil Nr. 65/2016, RE Pkt. 5.1., m.w.N.: „*è necessario, ma anche sufficiente, ,contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite' alle autonomie (sentenza n. 139 del 2012), garantendo il loro pieno coinvolgimento (sentenza n. 88 del 2014)“*.

¹⁸⁹ Vgl. nur VfGH Urteil Nr. 65/2016, RE Pkt. 5.2.1., m.w.N.; Urteil Nr. 218/2015, GAVfGH Nr. 45 vom 11. 11. 2015, RE Pkt. 5.1.

Normen zu ihrer *Neuausrichtung*, um eine größere Gesamteffizienz des Systems zu erreichen.¹⁹⁰

Die Einstufung staatlicher Bestimmungen, die den Regionen derartige Vorgaben auferlegen, als Grundsätze der Finanzkoordinierung, unterliegt aber nach ständiger Rsp. des VfGH zwei Voraussetzungen: Erstens müssen sich diese Koordinierungsnormen darauf beschränken, Haushaltskonsolidierungsziele festzulegen, die eine vorübergehende Eindämmung der Gesamtausgaben erforderlich machen.¹⁹¹ Zweitens dürfen sie i. d. R. keine (vollumfänglichen) Instrumente und Modalitäten zur Verfolgung dieser (Konsolidierungs-)Ziele vorgeben.¹⁹² I. d. R. deshalb, weil der VfGH nicht ausschließt, dass auch Detailnormen („*norme puntuali*“) für die konkrete Verwirklichung eines Finanzkoordinierungsziels als Grundsätze der Finanzkoordinierung eingestuft werden können, da die Zielorientierung („*il finalismo*“) solcher Normen gegen die Anwendbarkeit der „Logik der Detailnormen“ spricht.¹⁹³ Somit kann auch der Begriff des Grundsatzes selbst nicht ein für alle Mal festgelegt werden, sondern muss dieser stets auch die Umstände, die gesamtwirtschaftliche Lage und die Besonderheiten der Materie berücksichtigen.¹⁹⁴

Der Funktion der Finanzkoordinierung kommt nach ständiger Rsp. des VfGH der Vorrang (*prevalenza*) vor allen anderen Kompetenzen und der Ausgabenautonomie

¹⁹⁰ VfGH Urteil Nr. 137/2018, GA VfGH Nr. 27 vom 4. 7. 2018, RE Pkt. 3.3., m.w.N.: „*tale materia [...] non può essere limitata alle norme aventi lo scopo di limitare la spesa, ma comprende anche quelle aventi la funzione di ‚riorientare‘ la spesa [...] per una complessiva maggiore efficienza del sistema*“; Urteil Nr. 231/2017, RE Pkt. 9.3.4., m.w.N. (Zulässigkeit von haushaltspolitischen Zwängen zur Steigerung der Ausgabeneffizienz).

¹⁹¹ Z. B. VfGH Urteil Nr. 154/2017, GA VfGH Nr. 28 vom 12. 7. 2017, RE Pkt. 4.4.1., m.w.N.; Urteil Nr. 65/2016, RE Pkt. 5.2.2. („*si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della [finanza], intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente [...] sentenze n. 218 e n. 189 del 2015; [...] n. 44 del 2014, n. 236 e n. 229 del 2013, n. 217, n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182 del 2011*“); Urteil Nr. 189/2015, GA VfGH Nr. 30 vom 29. 7. 2015, RE Pkt. 4.1.

¹⁹² Z. B. VfGH Urteil Nr. 218/2015, RE Pkt. 5.1., m.w.N.; Urteil Nr. 189/2015, RE Pkt. 4.1., m.w.N. („*in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi*“).

¹⁹³ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 153/2015, GA VfGH Nr. 29 vom 22. 7. 2015, RE Pkt. 2, m.w.N.: „*anche, norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali, possono essere ricondotte nell’ambito dei principi di coordinamento della finanza [...], giacché, il finalismo’ insito in tale genere di disposizioni esclude che possa invocarsi ‚la logica della norma di dettaglio*“; Urteil Nr. 137/2018, RE Pkt. 3.3.

¹⁹⁴ VfGH Urteil Nr. 137/2018, RE Pkt. 3.3., m.w.N.; Urteil Nr. 153/2015, RE Pkt. 2, m.w.N.: „*la stessa nozione di principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l’ accertamento va compiuto e della peculiarità della materia*“. Insb. können auch Detailbestimmungen umfasst sein, die zur Grundsatzbestimmung in einem „*evidente rapporto di coesistenza e di necessaria integrazione*“ stehen.

der Regionen zu.¹⁹⁵ Zudem gelten etwaige Auswirkungen von Finanzkoordinierungsgrundsätzen auf die Finanzautonomie der Regionen als (reine) Tatsachen, die keine Auswirkungen auf die Verfassungsmäßigkeit der Grundsätze haben.¹⁹⁶ Es erfolgt nämlich eine Beweislastumkehr: Die Region muss die Unmöglichkeit der Kompetenzausübung infolge der Anwendung der staatlichen Finanzmaßnahmen nachweisen.¹⁹⁷

Die staatlichen Grundsätze der Finanzkoordinierung sind nach ständiger Rsp. des VfGH auch auf die Sonderautonomien anwendbar.¹⁹⁸ Dies wird damit begründet, dass diese Grundsätze dazu dienen, Haushaltsdefizite zu vermeiden, das wirtschaftlich-finanzielle Gleichgewicht der Gesamtheit der öffentlichen Verwaltungen zu bewahren und die wirtschaftliche Einheit der Republik zu sichern, wie dies Verfassungsgrundsätze und unionsrechtliche Vorgaben verlangen.¹⁹⁹ Die Finanzbeziehungen zwischen Staat und Sonderautonomien beruhen aber auf dem Konsensprinzip,²⁰⁰ das der VfGH als eine verfahrensrechtliche, nicht aber als Ergebnisverpflichtung versteht.²⁰¹ Der Staat kann den Sonderautonomien somit zwar einen

¹⁹⁵ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 65/2016, RE Pkt. 5.3.1., m.w.N. („Per costante giurisprudenza costituzionale [...], la funzione di coordinamento finanziario prevale su tutte le altre competenze regionali, anche esclusive. Nella sentenza n. 250 del 2015, [...] ha precisato che l'incidenza dei principi statali di coordinamento è legittima, sia sull'autonomia di spesa delle Regioni [...], sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale“); Urteil Nr. 153/2015, RE Pkt. 2 („alcuna violazione della potestà legislativa residuale delle regioni in materia di organizzazione amministrativa, in quanto quest'ultima recede a fronte di misure di coordinamento finanziario necessariamente uniformi sull'intero territorio nazionale“); Urteil Nr. 137/2018, RE Pkt. 3.3.

¹⁹⁶ Vgl. VfGH Urteil Nr. 65/2016, RE Pkt. 5.3.1.: „l'eventuale loro impatto sull'autonomia finanziaria delle Regioni si traduce in una, circostanza di fatto come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale“ (sentenze n. 236 del 2013, n. 40 del 2010, n. 169 del 2007 e n. 36 del 2004).“

¹⁹⁷ VfGH Urteil Nr. 65/2016, RE Pkt. 5.3.1.: „Sarebbe spettato, semmai, alla Regione ricorrente dimostrare l'assoluta impossibilità, conseguente all'applicazione delle misure finanziarie in esame, di svolgere le funzioni attribuitele dalla Costituzione, come da costante giurisprudenza di questa Corte“.

¹⁹⁸ Vgl. nur VfGH Urteil Nr. 103/2018, RE Pkt. 6.1.; Urteil Nr. 252/2017, GA VfGH Nr. 50 vom 13.12.2017, RE Pkt. 4, m.w.N.; Urteil Nr. 231/2017, RE Pkt. 9.3.4., m.w.N.; Urteil Nr. 154/2017, RE Pkt. 4.4.1., m.w.N.; Urteil Nr. 46/2015, GA VfGH Nr. 13 vom 1.4.2015, RE Pkt. 8, m.w.N.

¹⁹⁹ Z. B. VfGH Urteil Nr. 103/2018, RE Pkt. 6.1., m.w.N.; Urteil Nr. 154/2017, RE Pkt. 4.4.1.; Urteil Nr. 231/2017, RE Pkt. 9.3.4., m.w.N. (mit dem weiteren Argument, dass die Finanzen der Regionen mit Sonderstatut Teil der „erweiterten öffentlichen Finanzen“ („finanza pubblica allargata“) sind; vgl. hinsichtlich der Notwendigkeit zur Harmonisierung der öffentlichen Haushalte VfGH Urteil Nr. 80/2017, RE Pkt. 3.4.: „la finanza pubblica non può essere coordinata se i bilanci delle amministrazioni non hanno la stessa struttura“).

²⁰⁰ Dazu bereits oben 2. Teil, B.I.2.c) (i.Z.m. dem Grundsatz der Sonderautonomie) und 2. Teil, B.II.1.d)aa)(1) (vereinfachtes Änderungsverfahren nach Art. 104 ASt.).

²⁰¹ VfGH Urteil Nr. 103/2018, RE Pkt. 6.1., m.w.N. („regolati dal principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato)“); Urteil Nr. 154/2017, RE Pkt. 4.4.1., m.w.N. (ständige Rsp.).

Beitrag zur Sanierung der Finanzen auferlegen und einen Gesamtbetrag festlegen – u. a. für die Festlegung des Beitrags jeder einzelnen Sonderautonomie muss er dann aber bilaterale Abkommen schließen.²⁰² Den Sonderautonomien steht es aber nicht frei, deren Abschluss einfach zu verweigern, da dies einer Nichterfüllung der unerlässlichen Pflicht zu politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Solidarität gleichkäme, die sich in finanzieller Hinsicht in der Koordinierungskompetenz des Staates äußert.²⁰³ Eine einseitige Abweichung vom Konsensprinzip durch den Staatsgesetzgeber ist aber nur dann zulässig, wenn dies die Statute bzw. DFB erlauben.²⁰⁴ Prinzipiell müssen die Grundsätze der Finanzkoordinierung nämlich nach dem im Statut samt DFB normierten Modalitäten umgesetzt werden; sofern sie nicht direkt anwendbar sind, wenden sie sich mittelbar („*mediatamente*“) an die Sonderautonomie und begründen eine entsprechende Verhaltensmaßregel („*vincolo comportamentale*“).²⁰⁵ So besteht für Südtirol etwa eine – in Art. 79 Abs. 4 ASt. verankerte – Anpassungspflicht an staatliche Koordinierungsbestimmungen, die statutarische Schranken darstellen.²⁰⁶

Allgemein können Maßnahmen zur Koordinierung der öffentlichen Finanzen u. a. Vorgaben zu folgenden Ausgaben enthalten: Regionalpolitik; Personal der Region; Gesundheitswesen; Beratungs- und freiberufliche Aufträge; lokale Gebietskörperschaften;²⁰⁷ Einkäufe.²⁰⁸

ee) (Auf-)Lösung von Kompetenzkonflikten und Kompetenzkonkurrenzen

Die gerade aufgezeigte Reichweite und Tiefe der staatlichen Querschnittskompetenzen wirkt sich natürlich unmittelbar auf die Reichweite und Tiefe der Kom-

²⁰² VfGH Urteil Nr. 103/2018, RE Pkt. 6.1., m.w.N.

²⁰³ VfGH Urteil Nr. 154/2017, RE Pkt. 4.4.1., m.w.N. Abschließend stellt der VfGH fest, dass „*la mancata partecipazione delle autonomie speciali all'autocoordinamento (testualmente riferito a tutte le Regioni), l'assenza di disponibilità alle successive intese bilaterali con lo Stato, nonché il diniego d'intesa sul documento concernente il contributo alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario per l'anno 2017, costituiscono comportamenti non ispirati al ricordato dovere di collaborazione e discussione.*“

²⁰⁴ VfGH Urteil Nr. 154/2017, RE Pkt. 4.4.1., m.w.N.

²⁰⁵ VfGH Urteil Nr. 191/2017, RE Pkt. 8.3.2., m.w.N.

²⁰⁶ Dazu unten 3. Teil, A.III.1.b) (bei Fn. 620). Vgl. VfGH Urteil Nr. 191/2017, RE Pkt. 8.3.2. (keine „*immediata applicazione delle disposizioni statali*“, aber „*obbligo di adeguamento*“ gem. Statut samt DFB) und 9.6.2.

²⁰⁷ Vgl. nur die umfassende Judikaturübersicht bei *Rivera*, Coordinamento 38 f., 26 ff., 19 ff., 34 ff. bzw. 37 f. So ist u. a. auch die staatliche Festlegung von Obergrenzen für die Einstellung von Personal (VfGH Urteil Nr. 218/2015, RE Pkt. 5.1.) und für Gehälter (VfGH Urteil Nr. 153/2015, RE Pkt. 2) verfassungskonform. Vorgaben zu den Gesundheitsausgaben sind für Südtirol dagegen unzulässig, da der Landesgesundheitsdienst zur Gänze vom Land finanziert wird (vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 231/2017, RE Pkt. 9.3.4., m.w.N.).

²⁰⁸ Staatsgesetzliche Verpflichtung zur Rationalisierung und Zentralisierung der Einkäufe der öffentlichen Hand. Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 191/2017, RE Pkt. 9.6.2., m.w.N. (für Südtirol „nur“ Anpassungspflicht).

petenzen der Regionen (mit Normalstatut) aus. Einerseits kann sie nämlich dazu führen, dass eine (Residual-)Kompetenz der Regionen erst gar nicht entsteht, da die betreffende Regelungsmaterie vollständig von einer (Querschnitts-)Kompetenz nach Art. 117 Abs. 2 oder 3 Verf. umfasst ist. Andererseits führt das weite Verständnis der staatlichen (Querschnitts-)Kompetenzen aber auch zu regelmäßigen Verflechtungen mit bestehenden (Residual-)Kompetenzen der Regionen, und damit natürlich zu Kompetenzkonflikten und (*de-facto*-)Kompetenzkonkurrenzen.²⁰⁹

Die Verfassung gibt aber keine Kriterien für die Auflösung von Kompetenzverflechtungen und von damit einhergehenden Kompetenzkonflikten und -konkurrenzen vor. Es war daher der VfGH, der Kriterien für die Ermittlung der einschlägigen Materie(n) und die Lösung von Kompetenzkonflikten bzw. *de-facto*-Kompetenzkonkurrenzen entwickelte, die im Folgenden dargestellt werden sollen. Zuvor sei noch darauf hingewiesen, dass solche Verflechtungen für das Land Südtirol – und für alle anderen Sonderautonomien – noch viel häufiger sind, da diese auch über enumerierte statutarische Kompetenzen verfügen. Die damit einhergehenden Besonderheiten und Probleme werden später ausführlich behandelt.²¹⁰

(1) Ermittlung der einschlägigen Materie(n): Teleologische Sichtweise

Nach ständiger Rsp. ermittelt der VfGH die Kompetenzbereiche, denen er die Regelung eines Lebenssachverhalts zuweist, mit Blick auf Inhalt, Gegenstand, *ratio* und Zielsetzung der zu prüfenden Norm – aber ohne Beachtung von marginalen Aspekten und Folgewirkungen, um auch das geschützte Interesse richtig und vollständig zu ermitteln.²¹¹

²⁰⁹ Vgl. zum Begriff der *de-facto*-(Kompetenz-)Konkurrenz *Gamper*, Staat 99: „Im Grauzonenbereich zur ‚echten‘ Kompetenzkonkurrenz kann eine kompetenzrechtliche Gemengelage dazu führen, dass komplexe Regelungsmaterien (zB Umweltschutz) nicht einer einzigen Einheit, sondern sowohl Bund als auch Gliedeinheiten zugewiesen sind, ohne dass diese jedoch eine identische Regelungskompetenz besäßen. Vielmehr handelt es sich um verschiedene Aspekte innerhalb derselben Regelungsmaterie, die im einen Fall vom Bund, im anderen Fall von den Gliedeinheiten wahrzunehmen sind, sodass keine eigentliche Kompetenzkonkurrenz vorliegt. Die Abgrenzung dieser Kompetenzen je nach dem zu regelnden Aspekt kann freilich große Schwierigkeiten mit sich bringen und in der Praxis zu Überschneidungen führen, was einer *de-facto*-Konkurrenz gleichkommt, die im Konfliktfall nur (verfassungs-)gerichtlich gelöst werden kann.“

²¹⁰ Unten 3. Teil, A.IV. (insb. 3. Teil, A.IV.1.).

²¹¹ Vgl. z.B. VfGH Urteil Nr. 148/2018, RE Pkt. 5, m.w.N. („*Lo scrutinio delle censure implica, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l'individuazione dell'ambito materiale al quale vanno ascritte le disposizioni impugnate, tenendo conto della loro ratio, della finalità, del contenuto e dell'oggetto della disciplina*“); Urteil Nr. 287/2016, RE Pkt. 2.1. („*disciplina che – tenuto conto della sua ratio, della finalità che persegue, del contenuto e dell'oggetto delle singole disposizioni, e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi in modo da identificare così correttamente e compiutamente l'interesse tutelato [...] – deve essere ricondotta alle materie [...]*“); Urteil Nr. 108/2017, RE Pkt. 3.1., m.w.N.; Urteil Nr. 165/2007, GAVfGH Nr. 19 vom 16. 5. 2007, RE Pkt. 4.1., m.w.N.; zuletzt auch Urteil Nr. 56/2020, m.w.N.

Für die Zuordnung einer Norm zu einer bestimmten Materie blickt der VfGH also nicht nur auf den Gegenstand der Regelung, sondern auch auf ihr (vorrangiges) Ziel. Erst durch diese zweckorientierte – teleologische – Sichtweise²¹² bei der Ermittlung der Materie(n) können die staatlichen Querschnittskompetenzen eine derart große Reichweite annehmen, obwohl sie keine Materien im technischen Sinn sind und daher auch nicht immer einen inhaltlich definierbaren Regelungsgegenstand haben („Entmaterialisierung der Materien“).²¹³

Umgekehrt hat diese teleologische Betrachtungsweise bei der Ermittlung der einschlägigen Materie(n) aber auch zur Folge, dass nicht nur die zuzuordnende Norm, sondern auch die Materie, der sie zugeordnet werden soll, teleologisch oder zweckorientiert ausgelegt wird (Zunahme von zweckorientierten Materien). Jedenfalls bis zur Stärkung des Kriteriums der Prävalenz in der neueren VfGH-Rsp. hing die Verfassungsmäßigkeit einer Norm daher auch davon ab, ob sie (und ihr Ziel) in einer kongruenten, angemessenen und verhältnismäßigen Beziehung zu jenem Ziel steht, das mit der einschlägigen Materie verfolgt wird.²¹⁴

(2) Lösung von Kompetenzkonflikten durch ausschließliche Zuordnung einer Regelungsmaterie zur Kompetenz des Staates oder der Regionen

Gerade auch über die teleologische Sichtweise zur Ermittlung der einschlägigen Materie(n) gelangt der VfGH bei der Lösung von Kompetenzkonflikten zum Teil zur Auffassung, dass eine Regelungsmaterie zur Gänze einer (Querschnitts-)Kompetenz des Staates zugeordnet werden kann,²¹⁵ während eine (Residual-)Kompetenz der

²¹² Benelli/Bin, Le Regioni 2009, 1191 („prospettiva teleologica“, „finalistica“).

²¹³ Vgl. Benelli/Bin, Le Regioni 2009, 1189–1191; eindrücklich Parisi, Le Regioni 2011, 860: „Quando la Corte assume la disciplina impugnata sotto un’etichetta di competenza statale esclusiva (o tutt’al più concorrente) adopera prevalentemente il criterio teleologico, a meno che non vi sia un caso lampante in cui la Regione o la Provincia autonoma ‚debordano‘ dalla propria competenza (in questo caso, si serve del criterio storico-normativo o del fondamento testuale delle norme di attuazione).

Non è un fenomeno da sottovalutare perché è indice del fatto che, quando non può appellarsi al testo, la Corte riesce a trovare un titolo di intervento statale attraverso altri criteri ermeneutici, in particolare quello teleologico. Questo criterio si accompagna, in genere[,] al riconoscimento di una competenza statale di tipo finalistico: quasi sempre, cioè, l’individuazione della ratio sottesa alla disciplina impugnata spinge il procedimento di sussunzione al riconoscimento di una competenza statale teleologicamente orientata. [...]

Insomma, sembra quasi che dove non arriva il testo sopperisca la tendenza centralista e viceversa.“

²¹⁴ Benelli/Bin, Le Regioni 2009, 1191 f., mit Judikaturnachweisen in Fn. 25–29. Dies gilt nach der Anwendung des Kriteriums der Prävalenz in der jüngeren Rsp., die eine „Rematerialisierung der [staatlichen] Materien“ zur Folge hatte, aber wohl nur noch bedingt. Dazu unten 3. Teil, A.I.2.a)ee)(3)–3. Teil, A.I.2.a)ee)(5) (v.a. bei Fn. 262 f.); ferner Manganiello, Le Regioni 2012, 82–85 und 89 ff.; Benelli, Le Regioni 2011, 262, 269–271 und 278–281.

²¹⁵ Vgl. z.B. Parisi, Le Regioni 2011, 355 („Il criterio teleologico, dunque, è quello più spesso richiamato a sostegno delle competenze a vocazione finalistica“) und 357 („il criterio teleologico, adoperato per giustificare l’irruzione di competenze statali a struttura finalistica, pure si rivela uno strumento invincibile per scardinare molte competenze residuali“).

Regionen entweder gar nicht erst entsteht²¹⁶ oder – trotz grundsätzlicher Existenz – im betreffenden Fall nicht einschlägig ist.²¹⁷ Dieser Schluss wird dadurch wesentlich vereinfacht, dass die Kompetenzbereiche der Regionen i. d. R.²¹⁸ nicht enumeriert sind: So kann der VfGH z. B. zum Schluss gelangen, dass die „Öffentliche[n] Arbeiten“, die bis 2001 für solche „von regionalem Interesse“ immerhin eine geteilte Kompetenz waren,²¹⁹ keine echte Materie sind, sondern in Abhängigkeit von ihrem Bezugsgegenstand qualifiziert werden können.²²⁰ Auf dieser Grundlage kann er dann fast das gesamte Vergaberecht der ausschließlichen Kompetenz des Staates in den Bereichen Schutz des Wettbewerbs (für das Vergabeverfahren)²²¹ und Zivilrechtsordnung (für Vertragsabschluss und -durchführung)²²² zuweisen.²²³ Umgekehrt kann der VfGH eine bestimmte Regelungsmaterie freilich auch vollständig der Residualkompetenz der Regionen zuweisen, sodass etwaige staatliche Rechtsakte kompetenzwidrig sind. Dies ist aber nur selten – und meist nur für Ausschnitte ehemals geteilter Kompetenzen – der Fall.²²⁴

Eine klare Zuordnung eines Regelungsgegenstands zu einer Materie ist aber nicht immer möglich: Normen beziehen sich nämlich nur selten auf ein einziges Ziel und betreffen auch nur selten rein staatliche oder regionale Interessen.²²⁵ Vielmehr bestehen auch nach 2001 regelmäßig Interessen-²²⁶ bzw. Kompetenzverflechtungen²²⁷

²¹⁶ Dazu ausführlich *Parisi*, *Le Regioni* 2011, 346–351 („*Quando la Corte disconosce a un ambito la natura di materia*“); vgl. auch die Beispiele bei *Bin*, *Le Regioni* 2008, 400–402.

²¹⁷ Dazu ausführlich *Parisi*, *Le Regioni* 2011, 352–357 („*Quando la Corte disconosce la natura residuale di una materia o incide sul procedimento di sussunzione*“); vgl. auch die Beispiele bei *Bin*, *Le Regioni* 2008, 400–402. Siehe dazu spezifisch zu Südtirol unten 3. Teil, A.IV.1.c).

²¹⁸ Für die zwei bestehenden Ausnahmen siehe bereits oben 3. Teil, A.I.2.a)bb).

²¹⁹ Art. 117 Abs. 1 Verf. 1948.

²²⁰ VfGH Urteil Nr. 401/2007, RE Pkt. 3: „*[I] lavori pubblici ,non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell’oggetto al quale afferiscono’ e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali (sentenza [...] 303 del 2003). Non è [...] configurabile né una materia relativa ai lavori pubblici nazionali, né [...] regional[i]*“. Dazu z. B. *Bin*, *Le Regioni* 2008, 398 ff. (v. a. 402 ff.), mit dem treffenden Titel „*Alla ricerca della materia perduta*“ („Auf der Suche nach der verlorenen Materie“).

²²¹ VfGH Urteil Nr. 401/2007, insb. RE Pkt. 6.7.

²²² VfGH Urteil Nr. 401/2007, insb. RE Pkt. 6.8. und 23.2.

²²³ Vgl. dann auch VfGH Urteil Nr. 45/2010, RE Pkt. 4 („*novellato Titolo V [...] non contempla un ambito materiale, nel settore dei lavori pubblici, che possa considerarsi di competenza regionale*“).

²²⁴ Siehe dazu ausführlich *Parisi*, *Le Regioni* 2011, 357–362 („*I (pochi) casi di residualità in senso hard and binding tra vecchie competenze concorrenti e materie residuali, nominate*“).

²²⁵ So etwa *Benelli/Bin*, *Le Regioni* 2009, 1193.

²²⁶ Z. B. VfGH Urteil Nr. 33/2011, GA VfGH Nr. 7 vom 9.2.2011, RE Pkt. 5.5., m.w.N. („*L’intreccio degli interessi e, conseguentemente, delle attribuzioni dei diversi livelli di governo, in un ambito composito e multiforme quale quello dell’energia nucleare [...]*“); Urteil Nr. 58/2015, GA VfGH Nr. 15 vom 15.4.2015, RE Pkt. 5.4. („*Il quadro estremamente composito degli interessi sottostanti alla fattispecie normativa in esame determina una inevitabile*

in Bezug auf einen einzelnen Regelungsbereich – und v. a. bei zweckorientierten Regelungsbereichen sind Überlappungen wohl sogar die Regel.²²⁸ Diese Überlappungen führen in der Folge auch zu regelmäßigen Kompetenzkonflikten, die der VfGH über das Kriterium der Prävalenz und – subsidiär, im Falle von *de-facto*-Kompetenzkonkurrenzen – über die loyale Zusammenarbeit (auf-)löst.

(3) Kompetenzverflechtung: Kriterium der Prävalenz

Zur Lösung von Kompetenzkonflikten in Regelungsbereichen, in denen eine Verflechtung von staatlichen und regionalen Kompetenzen besteht, versucht der VfGH zunächst, einen *prävalenten* – d. h. vorrangigen, überwiegenden – Kompetenzbereich zu ermitteln („Kriterium der Prävalenz“), dem der jeweilige Regelungsbereich allein zugeordnet werden kann.²²⁹ Für die Ermittlung der prävalenten Materie blickt er in ständiger Rsp. auf den „Wesenskern“, den „Hauptgegenstand“²³⁰ der Norm, von der aus das Bündel an Interessen identifiziert werden soll, auf das die

interferenza tra titoli di competenza formalmente ripartiti tra Stato [...] e Regioni [...], ovvero concorrenti“); Benelli/Bin, Le Regioni 2009, 1193.

²²⁷ Zuletzt z. B. VfGH Urteil Nr. 188/2018, GA VfGH Nr. 42 vom 24. 10. 2018, RE Pkt. 6.1. („disciplina [...] si colloca in un più complesso e multifunzionale intreccio di competenze“); Urteil Nr. 87/2018, GA VfGH Nr. 18 vom 2. 5. 2018, RE Pkt. 4.2., m.w.N. („intreccio di competenze [...] in questo delicato ambito materiale“); Urteil Nr. 195/2017, GA VfGH Nr. 29 vom 19. 7. 2017, RE Pkt. 7 („potestà legislativa esclusiva dello Stato – prevalente, nell’ intreccio di competenze, sulle altre materie [...] di potestà legislativa concorrente e residuale“); Urteil Nr. 80/2017, RE Pkt. 4 („ambito connotato dall’ intreccio di competenze trasversali, concorrenti e residuali“).

²²⁸ Vgl. nur VfGH Urteil Nr. 232/2005, RE Pkt. 2 („Nelle materie in cui ha primario rilievo il profilo finalistico della disciplina, la coesistenza di competenze normative rappresenta la generalità dei casi“); Urteil Nr. 278/2010, GA VfGH Nr. 30 vom 28. 7. 2010, RE Pkt. 12 („la complessità dei fenomeni sociali su cui i legislatori intervengono si esprime, di regola, in una fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse: è, piuttosto, la regola opposta che si ha modo di rinvenire nella concreta dinamica normativa, ovvero la confluenza nelle leggi o nelle loro singole disposizioni di interessi distinti, che ben possono ripartirsi diversamente lungo l’asse delle competenze“); wortgleich Urteil Nr. 7/2016, RE Pkt. 4, m.w.N.

²²⁹ „Criterio di prevalenza“ oder „criterio della prevalenza“, seltener auch „principio di prevalenza“ (zuletzt z. B. VfGH Urteil Nr. 71/2018, GA VfGH Nr. 15 vom 11. 4. 2018, RE Pkt. 3). Erstmals ausdrücklich so bezeichnet in VfGH Urteil Nr. 370/2003, GA VfGH Nr. 52 vom 31. 12. 2003, RE Pkt. 4 („è indubbio che, utilizzando un criterio di prevalenza, la relativa disciplina non possa che ricadere nell’ ambito della materia dell’ istruzione“); dazu z. B. Buoso, Le Regioni 2008, 84 f. („sentenza capostipite“). Vgl. zudem etwa VfGH Urteil Nr. 278/2010, RE Pkt. 12: „In tali casi [di confluenza nelle leggi o nelle loro singole disposizioni di interessi distinti, che ben possono ripartirsi diversamente lungo l’asse delle competenze normative di Stato e Regioni], questa Corte non si può esimere dal valutare, anzitutto, se una materia si imponga alle altre con carattere di prevalenza (sentenze n. 50 del 2005 e n. 370 del 2003), ove si tenga presente che, per mezzo di una simile espressione, si riassume sinteticamente il proprium del giudizio, ovvero l’ individuazione della competenza di cui la disposizione è manifestazione“; gleichlautend auch Urteil Nr. 7/2016, RE Pkt. 4, m.w.N.

²³⁰ VfGH Urteil Nr. 278/2010, RE Pkt. 18.1. („l’ oggetto principale, il suo „nucleo essenziale“).

Regelung (vorrangig) einwirkt.²³¹ Mit einfacheren Worten: Das Kriterium der Prävalenz gelangt dann zur Anwendung, wenn der Wesenskern einer Norm oder eines Regelungskomplexes klar *einer* von mehreren einschlägigen Materien zugeordnet werden kann.²³² Auch wird es dann angewandt, wenn das Tätigwerden des Staates erforderlich ist, um einen angemessenen und nicht reduzierbaren Umweltschutzstandard zu sichern.²³³

Der VfGH wendet für die Ermittlung des Wesenskerns – und somit der prävalenten Materie – aber keine (klaren) Kriterien an. Das Prävalenzkriterium ist somit kein fein austariertes Entscheidungskriterium, das eine klare und (relativ) objektive Ermittlung der vorrangigen Materie nach einem vordefinierten Prüfungsmaßstab ermöglicht, sondern es ist schlichtweg eine Entscheidung, die nicht einmal (inhaltlich) begründet wird.²³⁴

Das Fehlen eines objektiven Prüfungsmaßstabs und die inhaltliche Nichtbegründung der Prävalenzentscheidung sind umso gravierender, als die Rechtsfolgen der Anwendung dieses Kriteriums drastisch sind: Sofern es nämlich möglich ist, den Wesenskern einer Regelung eindeutig einer Materie zuzuordnen, geht die Gesetzgebungskompetenz in diesem Bereich vollständig an den Inhaber dieser Kompetenz

²³¹ Zuletzt z. B. VfGH Urteil Nr. 7/2016, RE Pkt. 4, m.w.N.: „l'oggetto del contendere verte sulla individuazione del titolo di competenza cui ascrivere le disposizioni legislative statali censurate [...]. A tale scopo, è necessario avere riguardo al ‚nucleo essenziale‘ delle norme (da ultimo, sentenze n. 52 del 2010 e n. 339 del 2009) da cui si muove per identificare il fascio di interessi che viene inciso“; Urteil Nr. 278/2010, RE Pkt. 12.

²³² Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 58/2015, RE Pkt. 5.4.: „Tale interferenza deve trovare composizione attraverso l'adozione del principio di prevalenza, cui questa Corte ha fatto più volte ricorso, quando appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre“; Urteil Nr. 126/2017, RE Pkt. 7.3. („Il nucleo essenziale della disposizione, al quale si deve avere riguardo per stabilire l'ambito materiale prevalente“); Urteil Nr. 126/2014, GA VfGH Nr. 22 vom 21. 5. 2014, RE Pkt. 4, m.w.N.; Urteil Nr. 52/2010, GA VfGH Nr. 8 vom 24. 2. 2010, RE Pkt. 13, m.w.N.; Urteil Nr. 165/2007, RE Pkt. 4.4., m.w.N.

²³³ VfGH Urteil Nr. 58/2015, RE Pkt. 5.4.: „Tale interferenza deve trovare composizione attraverso l'adozione del principio di prevalenza [...] quando l'azione unitaria dello Stato risulti giustificata dalla necessità di garantire livelli adeguati e non riducibili di tutela ambientale [...] (sentenza n. 67 del 2014).“

²³⁴ Vgl. Bin, Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale, Le Regioni 2013, 509 (518 f.: „[I]l criterio della prevalenza non è una dottrina che elabora un criterio di decisione, è semplicemente una decisione. Quando la Corte dichiara che una materia ‚prevale‘ non lo fa sulla base di un test di giudizio [...], ma esprime una decisione, in genere neppure motivata: locuzioni come ‚indubbiamente prevale‘ [...] non hanno un pregio logico o argomentativo maggiore dello pseudo-argomento avvocatesco ‚non c'è chi non veda‘, sono un appello ad una supposta evidenza di cose.“); Parisi, Le Regioni 2011, 370: „Questo trattare la prevalenza come un assioma invocando una sorta di ‚autoevidenza‘ applicativa, questa apoditticità, anzi, tautologia argomentativa (‚si applica perché è evidente che si applica‘) nell'impiegare il criterio in esame rappresentano il punto debole delle decisioni della Corte“.

über.²³⁵ Da die vorrangige Materie aber auch die Verordnungs-²³⁶ und Verwaltungskompetenz anzieht,²³⁷ muss die andere Körperschaft (Staat bzw. Region) – zumindest bei entsprechender Zuweisung der Verwaltungskompetenz i.S.v. Art. 118 Abs. 1 Verf.²³⁸ – auch auf diesen Ebenen nicht mehr einbezogen werden.

Die fehlende (objektive) Begründung der Prävalenzentscheidungen ist aber v. a. deshalb noch bedenklicher, weil der VfGH das Kriterium fast immer – und sehr häufig – zugunsten des Staates einsetzt.²³⁹ Dagegen hat er gegenüber ausschließlichen Kompetenzen des Staates allenfalls – und auch nur vereinzelt – geteilte Kompetenzen, aber noch nie (!) residuale oder statutarisch-ausschließliche regionale Kompetenzen als prävalent erachtet.²⁴⁰ Gegenüber geteilten Kompetenzen hat er zudem in einem einzigen Fall (!) eine ausschließlich regionale Kompetenz (und konkret: eine statutarische Landeskompetenz) als vorrangig erklärt.²⁴¹

Selbst wenn ein Regelungsbereich in Anwendung des Kriteriums der Prävalenz der geteilten Kompetenz bzw. der Residualkompetenz der Regionen zugeordnet wird, kann der Staat aber immer noch auf das Instrument der „*chiamata in sussidiarietà*“ zurückgreifen, um eine Verwaltungskompetenz (sich selbst) zuzuordnen und (auch gesetzlich) zu regeln.²⁴²

²³⁵ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 126/2018, GA VfGH Nr. 25 vom 20. 6. 2018, RE Pkt. 7.2.; Urteil Nr. 287/2016, RE Pkt. 2.1., m.w.N.; Urteil Nr. 52/2010, RE Pkt. 13 und 13.1.; Urteil Nr. 249/2009, GA VfGH Nr. 30 vom 29. 7. 2009, RE Pkt. 14 und 19; Urteil Nr. 401/2007, RE Pkt. 6.7. (ff.), m.w.N.

²³⁶ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 126/2018, RE Pkt. 7.2.; Urteil Nr. 251/2016, RE Pkt. 4.1.1.; Urteil Nr. 52/2010, RE Pkt. 14, m.w.N.; ferner *Bin*, Le Regioni 2013, 519; *Parisi*, Le Regioni 2011, 374 f.

²³⁷ Vgl. *Bin*, Le Regioni 2008, 400, mit Verweis auf VfGH Urteil Nr. 50/2005, RE Pkt. 12 (Anziehung der Verwaltungskompetenz), und Urteil Nr. 234/2005, GA VfGH Nr. 25 vom 22. 6. 2005, RE Pkt. 9 (keine loyale Zusammenarbeit erforderlich).

²³⁸ Siehe dazu unten 3. Teil, A.I.2.b).

²³⁹ Allein aus einer Analyse der Suchergebnisse zu „*criterio della prevalenza*“ (ohne Anführungszeichen) auf <http://cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do> (30. 9. 2020) ergeben sich (mindestens) 33 Urteile, in denen das Kriterium zugunsten des Staates angewandt wird. Vgl. auch die oben (2. Teil Fn. 1160) angeführten Literaturhinweise.

²⁴⁰ VfGH Urteil Nr. 126/2014, RE Pkt. 4; Urteil Nr. 401/2007, RE Pkt. 16; Urteil Nr. 422/2006, GA VfGH Nr. 51 vom 27. 12. 2006, RE Pkt. 5.1. (allerdings auch hier mit einem für den Staat vorteilhaften Ergebnis: vgl. *Buoso*, Le Regioni 2008, 82 f.); Urteil Nr. 181/2006, GA VfGH Nr. 19 vom 10. 5. 2006, RE Pkt. 4.2.

²⁴¹ Vgl. VfGH Urteil Nr. 126/2017, RE Pkt. 7.3. (Vorrang der ausschließlichen Landeskompetenz im Bereich Berufsausbildung gem. Art. 8 Nr. 29 ASt. vor der geteilten Gesundheitskompetenz gem. Art. 117 Abs. 3 Verf.).

²⁴² Z. B. VfGH Urteil Nr. 114/2017, GA VfGH Nr. 21 vom 24. 5. 2017, RE Pkt. 3.2., m.w.N. („*lo Stato può ricorrere alla chiamata in sussidiarietà al fine di allocare e disciplinare una funzione amministrativa, quando la materia, secondo un criterio di prevalenza, appartenga alla competenza regionale concorrente, ovvero residuale*“); gleichlautend Urteil Nr. 170/2017, GA VfGH Nr. 29 vom 19. 7. 2017, RE Pkt. 7.1., m.w.N.

(4) Kompetenzkonkurrenz: Loyale Zusammenarbeit

Neben den Kompetenzverflechtungen, die in Anwendung des Kriteriums der Prävalenz (der Staatskompetenz) aufgelöst werden, bestehen für andere Regelungsbereiche „unentwirrbare Verflechtungen“²⁴³ unterschiedlicher Kompetenzen, ohne dass der VfGH eine Materie ausmachen kann, der gegenüber den anderen Materien – in qualitativer oder in quantitativer Hinsicht – die Prävalenz zukommt („Kompetenzkonkurrenz“).²⁴⁴

Der VfGH sieht zwar auch in diesen Fällen (nur)²⁴⁵ den Staat zum Tätigwerden berechtigt, sofern ein Einheitlichkeitserfordernis besteht.²⁴⁶ Er ist dann aber immerhin zur loyalen Zusammenarbeit verpflichtet,²⁴⁷ um dieses Erfordernis mit dem Schutz der Kompetenzen der Regionen in Einklang zu bringen.²⁴⁸ Konkret kann dieser Grundsatz hier – je nachdem, welche Gebietskörperschaften betroffen sind – durch Einbeziehung einzelner Regionen,²⁴⁹ der Konferenz Staat-Regionen²⁵⁰ oder

²⁴³ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 1/2016, RE Pkt. 7.1., m.w.N. („*tali molteplici competenze non si presentano separate nettamente tra di loro e sono, anzi, legate in un inestricabile intreccio*“); Urteil Nr. 251/2016, RE Pkt. 4.2.1.; Urteil Nr. 21/2016, RE Pkt. 3.2., m.w.N. („*molteplici competenze [...] legate in un nodo inestricabile*“).

²⁴⁴ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 140/2015, GA VfGH Nr. 28 vom 15. 7. 2015, RE Pkt. 6.3., m.w.N. („*situazione di ‚concorrenza di competenze‘, comprovata dalla constatazione che le norme censurate si prestano ad incidere contestualmente su una pluralità di materie, ponendosi all’incrocio di diverse competenze [...] attribuite [...] o alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ovvero a quella concorrente [...] ovvero infine a quella residuale [...], senza che (in termini ‚qualitativi‘ o ‚quantitativi‘) sia individuabile un ambito materiale [...] prevalente*“); Urteil Nr. 71/2018, RE Pkt. 3 („*casi di intreccio (o, se si preferisce, di interferenza o di concorso o di concorrenza) di competenze legislative, che non sia possibile comporre mediante l’applicazione del principio di prevalenza*“); Urteil Nr. 250/2015, GA VfGH Nr. 49 vom 9. 12. 2015, RE Pkt. 3.3., m.w.N.; Urteil Nr. 1/2016, RE Pkt. 7.1.; Urteil Nr. 21/2016, RE Pkt. 3.2.; Urteil Nr. 251/2016, RE Pkt. 3, 4.2.1. und 6.1.

²⁴⁵ Vgl. Buoso, Le Regioni 2008, 87–90.

²⁴⁶ Z. B. VfGH Urteil Nr. 251/2016, RE Pkt. 4.2.1. („*Pertanto, non è costituzionalmente illegittimo l’intervento del legislatore statale, se necessario a garantire l’esigenza di unitarietà sottesa alla riforma*“) und 6.1.

²⁴⁷ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 1/2016, RE Pkt. 7.1., m.w.N. („*in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze [...] e, qualora risulti impossibile comporre il concorso di competenze [...] tramite un criterio di prevalenza, non è costituzionalmente illegittimo l’intervento del legislatore statale, purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione*“); Urteil Nr. 140/2015, RE Pkt. 6.3., m.w.N.; Urteil Nr. 250/2015, RE Pkt. 3.3., m.w.N.; Urteil Nr. 21/2016, RE Pkt. 3.2.; Urteil Nr. 251/2016, RE Pkt. 3 und 4.2.1., m.w.N.

²⁴⁸ VfGH Urteil Nr. 251/2016, RE Pkt. 3 („*L’obiettivo è contemperare le ragioni dell’esercizio unitario [...] con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie (sentenze n. 65 del 2016, n. 88 del 2014 e n. 139 del 2012)*“) und 6.1.; Urteil Nr. 278/2010, RE Pkt. 12, m.w.N. („*impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze*“).

²⁴⁹ Vgl. VfGH Urteil Nr. 1/2016, RE Pkt. 7.2.; Urteil Nr. 7/2016, RE Pkt. 4.

²⁵⁰ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 251/2016, RE Pkt. 4.2.1.

der Vereinigten Konferenz erfüllt werden.²⁵¹ Zeitlich ist die loyale Zusammenarbeit (erst) bei der Umsetzung der gesetzlichen Regelung nötig.²⁵² Inhaltlich kann ein gesetzlich verankertes Einvernehmenserfordernis,²⁵³ aber – je nach Fall – auch die vorherige Stellungnahme einer Region angemessen sein.²⁵⁴

(5) *Bewertung: Zunehmende Dominanz des Kriteriums der Prävalenz*

Insg. ergibt sich aus der Judikatur des VfGH nach der Verfassungsreform von 2001 eine Zentralisierungstendenz, die ganz wesentlich auf dem Kriterium der Prävalenz fußt. Vor der erstmaligen Erwähnung dieses Kriteriums im Urteil Nr. 370/2003 hatte sich der VfGH für den Fall von Kompetenzverflechtungen nämlich noch damit begnügt, dass die (nach wie vor) zuständige Körperschaft ihre Kompetenz so ausübt, dass alle verfassungsmäßig relevanten Interessen und Positionen wirksam vertreten sind.²⁵⁵ War eine klare Kompetenztrennung dagegen – aufgrund einer funktionellen Verbindung – nicht möglich, galt der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit, wobei Formen und Intensität der jedenfalls erforderlichen Zusammenarbeit unterschiedlich ausgestaltet werden konnten (z.B. zwingende Teilhabe der Gebietskörperschaften mit Mitentscheidungsrecht).²⁵⁶

Der VfGH hatte das Kriterium der Prävalenz aber auch in den ersten Jahren nach seiner Entwicklung noch nicht als stets vorrangiges Kompetenzzuordnungskriterium verstanden, dem erst subsidiär die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit folgen sollte. Vielmehr sprach er sich zum Teil auch für die kumulative Anwendung beider Kriterien aus,²⁵⁷ wobei die loyale Zusammenarbeit als Ausgleich für die Prävalenz der Staatskompetenz diente.²⁵⁸ Zudem wurde die loyale Zusammenarbeit auch noch nicht klar (und allein) als Rechtfertigung für *staatliches* Tätigwerden verstanden,

²⁵¹ Vgl. VfGH Urteil Nr. 1/2016, RE Pkt. 7.2.

²⁵² So etwa VfGH Urteil Nr. 71/2018, RE Pkt. 3, m.w.N. („*imponere che la legge statale, a salvaguardia delle competenze regionali, preveda adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni nella fase di attuazione*“). Vgl. zur tendenziellen Beschränkung auf die Vollziehungsebene bereits oben 2. Teil, B.I.2.b) (bei Fn. 1156 f.).

²⁵³ Vgl. z.B. VfGH Urteil Nr. 1/2016, RE Pkt. 7.1. („*congruamente attuato mediante la previsione dell'intesa*“); Urteil Nr. 21/2016, RE Pkt. 3.2.; Urteil Nr. 251/2016, RE Pkt. 6.1. (Einvernehmen als „*unica forma adeguata*“).

²⁵⁴ VfGH Urteil Nr. 7/2016, RE Pkt. 4, m.w.N.

²⁵⁵ VfGH Urteil Nr. 308/2003, GA VfGH Nr. 41 vom 15. 10. 2003, RE Pkt. 4.

²⁵⁶ VfGH Urteil Nr. 308/2003, RE Pkt. 4.

²⁵⁷ Vgl. z.B. VfGH Urteil Nr. 81/2007, GA VfGH Nr. 12 vom 21. 3. 2007, RE Pkt. 8, m.w.N. („*assume, in definitiva, peculiare rilievo, nell'esame delle concrete fattispecie sottoposte al suo giudizio, l'applicazione del principio di prevalenza tra le materie interessate e di quello, fondamentale, di leale collaborazione*“); ferner z.B. *Buoso*, Le Regioni 2008, 62 f. („*talvolta considerati come alternativi, talaltra applicati congiuntamente*“).

²⁵⁸ *Buoso*, Le Regioni 2008, 86 (m.w.N. in Fn. 95 f.) und 89 (für die spätere Entwicklung in Richtung der loyalen Zusammenarbeit als Entscheidungskriterium, und nicht als Kompensation für einen Kompetenzverlust).

sondern – neutraler – als Erfordernis von „Momenten der reziproken Einbeziehung und der notwendigen Koordinierung“.²⁵⁹

In der jüngeren Rsp. wendet der VfGH das Kriterium der Prävalenz dagegen als vorrangiges Kompetenzzuweisungsinstrument an, das nur bei einer unentwirrbaren Verflechtung ohne eine prävalente Materie hinter das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit zurücktritt.²⁶⁰

Schließlich unterscheidet sich die heutige Anwendung des Kriteriums der Prävalenz auch insofern völlig von seinem Ursprung, als der VfGH zunächst sogar davon ausgegangen war, dass Querschnittskompetenzen aufgrund der Tatsache, dass sie nicht auf bestimmte Materien begrenzt sind, gar nicht für eine Prävalenzentscheidung geeignet sind.²⁶¹

Mit der regelmäßigen Anwendung des Kriteriums der Prävalenz (auch) auf die staatlichen Querschnittskompetenzen erfolgt nun – nach der „Entmaterialisierung der Materien“ durch die Entwicklung dieser Kompetenzen – eine „Rematerialisierung der Materien“.²⁶² Die Querschnittskompetenzen legen sich nun nicht mehr nur fallweise über Kompetenzen der Regionen, die aber prinzipiell bestehen bleiben, sondern die Vorherrschaft der Kompetenzen des Staates führt zu einer Aushöhlung der betroffenen Kompetenzen der Regionen.²⁶³

Diese aus Sicht der Regionen negative Entwicklung wird noch dadurch verstärkt, dass der VfGH Querschnittskompetenzen wie jene zum Schutz der Spärtätigkeit und des Wettbewerbs sowie des Zivilrechts bereits aufgrund ihrer Querschnittsnatur als prävalent erachtet.²⁶⁴

²⁵⁹ VfGH Urteil Nr. 81/2007, RE Pkt. 8 („*leale collaborazione, che „si deve sostanziare in momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento [...]“ (sentenza n. 213 del 2006)*“).

²⁶⁰ Wobei die Gesetzgebungskompetenz auch dann dem Staat zukommt, der „nur“ eine Zusammenarbeit mit den Regionen auf Vollziehungsebene gesetzlich festlegen muss. Vgl. dazu oben 3. Teil, A.I.2.a)ee)(3)f.

²⁶¹ VfGH Urteil Nr. 133/2006, GA VfGH Nr. 14 vom 5. 4. 2006, RE Pkt. 6 („*alcune di esse, [...] per il fatto che non si esauriscono in un delimitato ambito materiale [...], non si prestano ad un giudizio di prevalenza*“). Stattdessen müsse das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit angewandt werden. Dazu z. B. *Buoso*, Le Regioni 2008, 85. Anders dann schon VfGH Urteil Nr. 80/2007, GA VfGH Nr. 12 vom 21. 3. 2007, RE Pkt. 8.

²⁶² So der Titel von *Benelli/Bin*, Prevalenza e „rimaterializzazione delle materie“ [...], Le Regioni 2009, 1185.

²⁶³ Für die Aushöhlung der regionalen Kompetenzen siehe oben 3. Teil, A.I.2.a)ee)(3). Für den Unterschied zwischen der Rsp. in den ersten Jahren nach der Reform und der späteren Rsp. (etwa ab 2007) vgl. z. B. *Benelli*, Le Regioni 2011, 257 sowie 262 ff. (für die neuere Rsp. insb. 281 ff.); *Manganiello*, Le Regioni 2012, 75 ff. und insb. 82–85 (ältere Rsp.) bzw. 89 ff. (neuere Rsp.); *Mancini*, Le Regioni 2013, 962 f., m.w.N.; *Benelli*, Le Regioni 2012, 629 f.

²⁶⁴ Z. B. VfGH Urteil Nr. 287/2016, RE Pkt. 2.1. („*materie di competenza statale esclusiva come quelle [...] della „tutela del risparmio“, della „tutela della concorrenza“ e dell’ „ordinamento civile“, assumono, per la loro natura trasversale, carattere prevalente*“); Urteil Nr. 246/2009, GA VfGH Nr. 30 vom 29. 7. 2009, RE Pkt. 12.2.; Urteil Nr. 30/2016, GA VfGH Nr. 8 vom

Gerade im Vergleich zur ursprünglichen Rsp. ist die zunehmende Präferenz des VfGH für das Prävalenzkriterium auch deshalb unverständlich, weil er nicht erklärt, warum es nötig ist, bei Verflechtungen (allein) auf dieses und nicht (auch) auf die loyale Zusammenarbeit zurückzugreifen.²⁶⁵ Da das Kriterium der Prävalenz zudem fast nur zugunsten des Staates wirkt, ist es im Ergebnis ein Mittel zum Wiedererstarke der staatlichen Kompetenzen.²⁶⁶

ff) Tatsächlicher Umfang der Residualkompetenz der Regionen

Nun lässt sich auch der Umfang der Residualkompetenz der Regionen (mit Normalstatut) bestimmen. Jedenfalls fällt eine Regelungsmaterie laut VfGH nicht schon deshalb unter die Residualkompetenz, weil sie sich nicht unmittelbar auf eine enumerierte Materie bezieht.²⁶⁷ Vielmehr führt die Einstufung vieler staatlicher Materien als Querschnittskompetenzen oft entweder dazu, dass eine Residualkompetenz gar nicht entsteht bzw. nicht einschlägig ist,²⁶⁸ oder aber zu einer Kompetenzverflechtung. Diese führt bei Prävalenz der Staatskompetenz zur vollständigen, ansonsten aber zur teilweisen Aushöhlung (Gesetzgebungskompetenz des Staates mit Pflicht zu loyaler Zusammenarbeit auf Vollziehungsebene) der vermeintlich ausschließlichen Residualkompetenz.²⁶⁹

Im Ergebnis umfasst die Residualkompetenz daher nur relativ wenige Materien. Obwohl die Regionen mit Normalstatut bis zur Verfassungsreform von 2001 nur über eine geteilte Kompetenz in einigen Materien verfügten,²⁷⁰ ist es sogar fraglich, ob die Reform überhaupt zu einem Kompetenzzuwachs geführt hat.²⁷¹ Etwaige Zuwächse

24.2.2016, RE Pkt. 2; Urteil Nr. 285/2016, GA VfGH Nr. 52 vom 28.12.2016, RE Pkt. 5, m.w.N.; zuletzt auch Urteil Nr. 56/2020, RE Pkt. 5.3., m.w.N.

²⁶⁵ Vgl. *Manganiello*, Le Regioni 2012, 93, 96 und 98 f.; *Parisi*, Le Regioni 2011, insb. 372 und 375.

²⁶⁶ Vgl. *Manganiello*, Le Regioni 2012, 93 (ff.): „[L]a Corte utilizza il criterio della prevalenza per riaffermare la competenza statale in presenza di intrecci di materie [...] che obbligherebbe, invece, [...] il ricorso alla leale collaborazione.“ Ferner 98: „la res (lo spirito dell'ordinamento statocentrico) [è] rimasta immutata, trovando la stessa applicazione, tendenzialmente, mediante il criterio della prevalenza“; *Benelli*, Le Regioni 2011, 281–285 (283: „Il criterio della prevalenza costituisce [...] la riedizione post riforma dell'interesse nazionale“).

²⁶⁷ Z. B. VfGH Urteil Nr. 370/2003, RE Pkt. 4: „impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale [...] per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate“. Dies hängt auch stark mit der teleologischen Sichtweise bei der Ermittlung der einschlägigen Materie(n) zusammen. Siehe dazu oben 3. Teil, A.I.2.a)ee)(1).

²⁶⁸ Siehe dazu oben 3. Teil, A.I.2.a)ee)(2).

²⁶⁹ Siehe dazu oben 3. Teil, A.I.2.a)ee)(3)–3. Teil, A.I.2.a)ee)(5).

²⁷⁰ Vgl. Art. 117 Abs. 1 Verf. a.F. Für eine Auflistung dieser Materien siehe oben 3. Teil Fn. 45.

²⁷¹ Vgl. nur die Nachweise bei *Arconzo*, Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V, in: *Zanon/Concaro* (Hg.), *L'incerto fede-*

fallen aber zweifellos viel geringer aus als von der Reform beabsichtigt.²⁷² Bei der Zuordnung zur Residualkompetenz blickt der VfGH darauf, ob eine Materie schon vor 2001 eine geteilte Kompetenz war. Ist dies der Fall, besteht – noch klarer als für nicht gelistete Materien – kein Zweifel am Willen des Verfassungsgesetzgebers, diese zur Residualkompetenz zu erheben.²⁷³

Konkret umfasst die Residualkompetenz v. a. folgende Materien: Verwaltungsorganisation der Region;²⁷⁴ Landwirtschaft;²⁷⁵ Jagd;²⁷⁶ Fischerei;²⁷⁷ Handel;²⁷⁸

ralismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale (2005) 181 (182); Carrer, *Legislature* 237 ff. (und v. a. 260 f.); Beiträge in *Le Regioni* Nr. 2–3/2011, 557 ff. Auch *Parisi* (*Le Regioni* 2011, 376) spricht am Ende ihrer umfassenden Analyse der Residualkompetenz vom „*débâcle della tecnica della residualità all'italiana, facendo quasi rimpiangere il sistema delle competenze concorrenti e l'allocazione di funzioni tramite decreti di trasferimento*“.

²⁷² So wurde Italien i. Z. m. der Reform zunächst „auf dem Weg zum Föderalismus“ gesehen: vgl. z. B. *D'Atena*, *L'Italia verso il „federalismo“*. Taccuini di viaggio (2001); *Caravita di Toritto* (Hg.), *I processi di attuazione del federalismo in Italia* (2004); *Castelli L.*, *Prospettive di interpretazione e di attuazione della via italiana al „federalismo“* (2007). Sogar die Regierungsvorlage, die schließlich zur Reform führte (Kammerakt Nr. 5830 vom 18. 3. 1999, <http://leg13.camera.it/docesta/313/15804/documentotesto.asp?PDL=5830&leg=13&tab=1>, 30. 9. 2020), trug noch den bezeichnenden Titel „*Ordinamento federale della Repubblica*“.

²⁷³ VfGH Urteil Nr. 7/2019, GA VfGH Nr. 4 vom 23. 1. 2019, RE Pkt. 6.2.2. („*tra le materie in astratto riconducibili al quarto comma dell'art. 117 Cost., occorre distinguere quelle che prima della riforma [...] erano esplicitamente elencate nell'ambito della competenza concorrente da quelle che, invece, non lo erano: per le prime, ancor più nettamente che per le seconde, è del tutto evidente la volontà [...] di farle assurgere [a] competenza residuale*“). Ähnlich VfGH Urteil Nr. 10/2019, GA VfGH Nr. 5 vom 30. 1. 2019, RE Pkt. 3.

²⁷⁴ Vgl. – mit den dort angeführten Nachweisen – nur *Guastaferra*, *Organizzazione amministrativa regionale*, in: Bifulco/Celotto (Hg.), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001–2014* (2015) 453; *Canale*, *Organizzazione, funzionamento e procedimento amministrativo*, in: Guzzetta/Marini/Morana (Hg.), *Le materie di competenza regionale. Commentario* (2015) 361.

²⁷⁵ M.w.N. *Coduti*, *Agricoltura*, in: Bifulco/Celotto (Hg.), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001–2014* (2015) 413; *Cosmelli*, *Agricoltura (e foreste)*, in: Guzzetta/Marini/Morana (Hg.), *Le materie di competenza regionale. Commentario* (2015) 3.

²⁷⁶ M.w.N. *Coduti*, *Caccia*, in: Bifulco/Celotto (Hg.), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001–2014* (2015) 423; *Sereno*, *Caccia*, in: Guzzetta/Marini/Morana (Hg.), *Le materie di competenza regionale. Commentario* (2015) 97.

²⁷⁷ M.w.N. *Coduti*, *Pesca*, in: Bifulco/Celotto (Hg.), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001–2014* (2015) 457; *Sereno*, *Pesca*, in: Guzzetta/Marini/Morana (Hg.), *Le materie di competenza regionale. Commentario* (2015) 377.

²⁷⁸ M.w.N. *Meoli*, *Commercio, industria, artigianato*, in: Bifulco/Celotto (Hg.), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001–2014* (2015) 431;

Handwerk;²⁷⁹ Industrie;²⁸⁰ Fremdenverkehr;²⁸¹ Örtliche öffentliche Dienste und Personennahverkehr;²⁸² Öffentliche Fürsorge und Wohlfahrt;²⁸³ Geförderter Wohnbau.²⁸⁴ Dazu gesellen sich enumerierte regionale Kompetenzen in den Bereichen Örtliche Verwaltungspolizei (Art. 117 Abs. 2 lit. h Verf.)²⁸⁵ sowie Berufliche Bildung und Ausbildung (Art. 117 Abs. 3 Verf.).²⁸⁶

Die Residualkompetenz ist jedoch auch in diesen vermeintlich umfassenden Materien alles andere als ausschließlich. Vielmehr verbleiben den Regionen auch hier nur jene Teile, die nicht von (prävalenten) Querschnittskompetenzen überlagert und ausgehöhlt werden. Solche Überlagerungen und Aushöhlungen sind aber die Regel, bestehen doch für *jede* der soeben aufgelisteten Materien wesentliche Überlappungen mit Querschnittskompetenzen.²⁸⁷ Zudem können sich weitere Aus-

Principato, Commercio e commercio con l'estero, in: Guzzetta/Marini/Morana (Hg.), Le materie di competenza regionale. Commentario (2015) 137.

²⁷⁹ M.w.N. *Meoli*, Commercio; *Cosmelli*, Artigianato e istruzione artigiana, in: Guzzetta/Marini/Morana (Hg.), Le materie di competenza regionale. Commentario (2015) 19.

²⁸⁰ M.w.N. *Meoli*, Commercio; *Pirozzi*, Industria, in: Guzzetta/Marini/Morana (Hg.), Le materie di competenza regionale. Commentario (2015) 237.

²⁸¹ M.w.N. *Conti*, Turismo, in: Bifulco/Celotto (Hg.), Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001–2014 (2015) 491; *Marini/Giunta*, Turismo, in: Guzzetta/Marini/Morana (Hg.), Le materie di competenza regionale. Commentario (2015) 569.

²⁸² M.w.N. *De Santis*, Servizi pubblici locali, in: Bifulco/Celotto (Hg.), Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001–2014 (2015) 463; *Mengozzi*, Servizi pubblici locali e trasporto pubblico locale, in: Guzzetta/Marini/Morana (Hg.), Le materie di competenza regionale. Commentario (2015) 515.

²⁸³ M.w.N. *Capesciotti*, Servizi sociali, in: Bifulco/Celotto (Hg.), Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001–2014 (2015) 481; *Falletta*, Assistenza e servizi sociali, in: Guzzetta/Marini/Morana (Hg.), Le materie di competenza regionale. Commentario (2015) 27.

²⁸⁴ M.w.N. *Principato*, Edilizia residenziale pubblica, in: Guzzetta/Marini/Morana (Hg.), Le materie di competenza regionale. Commentario (2015) 167; *Parisi*, Le Regioni 2011, 360 f.

²⁸⁵ M.w.N. *Pirozzi*, Polizia amministrativa locale, in: Guzzetta/Marini/Morana (Hg.), Le materie di competenza regionale. Commentario (2015) 391.

²⁸⁶ M.w.N. *Benvenuti*, Istruzione e formazione professionale, in: Bifulco/Celotto (Hg.), Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001–2014 (2015) 435; *Petrillo*, Istruzione e formazione professionale, in: Guzzetta/Marini/Morana (Hg.), Le materie di competenza regionale. Commentario (2015) 273. Siehe für diese enumerierten Kompetenzen der Regionen bereits oben 3. Teil, A.I.2.a)bb).

²⁸⁷ Z. B. VfGH Urteil Nr. 93/2017, GA VfGH Nr. 19 vom 10. 5. 2017, RE Pkt. 2.1., m.w.N. („materie di competenza esclusiva e nel contempo, trasversali' dello Stato, come la tutela della concorrenza e la tutela dell'ambiente [...], in virtù del loro carattere 'finalistico', possono influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni fino ad incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano“); Urteil

höhungen auch noch durch das Instrument der „*chiamata in sussidiarietà*“ ergeben.²⁸⁸

Als Beispiel für die geringe Reichweite der Residualkompetenz sei nur der Bereich „Jagd“ angeführt, den der VfGH mit Verweis auf die Querschnittskompetenz des Staates im Bereich des Umweltschutzes inhaltlich fast vollständig ausgehöhlt hat.²⁸⁹

Nr. 56/2020, RE Pkt. 5.3., m.w.N. Siehe ferner *Parisi*, *Le Regioni* 2011, 357 („*la Corte ha definito gli ambiti di potestà residuale consegnando alle Regioni competenze non proprio estese: si tratta, per lo più, di microcompetenze, ‚distillati‘ di funzioni, risultanti dalla sottrazione di ambiti di competenza statali*“); *Falcon*, Auswirkungen des Verfassungsgesetzes Nr. 3/2001 auf die Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie Südtirols, in: *Happacher/Obwexer* (Hg.), 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration (2013) 32 (33: „Auch in diesem Restbereich ist die regionale Gesetzgebungsbefugnis keinesfalls frei, da neben den staatlichen ‚Materien‘ dynamische Zuständigkeiten bestehen, die auch als transversal bezeichnet werden, und welche sich nicht innerhalb von Materien bewegen, sondern sich vielmehr auf Funktionen des Staates beziehen: die Festlegung der wesentlichen Leistungsniveaus, der Schutz des Wettbewerbs, die Koordinierung des Finanzwesens usw. Im Namen dieser Funktionen kann der Staat in jeglichem Sachbereich tätig werden. [...] Die Residualzuständigkeit ist damit [...] der Überrest eines Überrestes eines Restes [...], das, was übrigbleibt, nachdem alle dem Staate vorbehaltenenen [*sic*] Regelungsmaterien zur Gestaltung der Rechtsordnung und vom verbleibenden Rest die ‚wirklichen Materien‘ des Staates und, in den regionalen Sachbereichen, alle staatlichen Regelungen abgezogen wurden, die durch die verschiedenen staatlichen Funktionen möglich sind“); ähnlich drastisch *Bin*, *Le Regioni* 2013, 522 („*[O]ggi ci dobbiamo chiedere se esistano ancora le materie residuali. Di esse resta infatti ben poco. Di fronte a materie fortemente dinamiche, che denotano politiche pubbliche che si snodano in qualsiasi settore della legislazione, come la tutela della concorrenza, la tutela dell’ambiente, il coordinamento finanziario – ed altre che ricoprono ambiti non materiali della legislazione dello Stato ma tipologie di rapporti sociali non riducibili a ‚materie‘, come l’ordinamento civile o i livelli essenziali delle prestazioni [...] – è evidente che la ‚residualità‘ [...] non può essere riferita a questa o quella materia in quanto non compresa negli elenchi, ma corrisponde a ciò che avanza dopo aver usato un setaccio a maglie assai strette. Nessuna organicità nelle competenze che residuano alle Regioni, nessuna possibilità di intravedervi il governo di una qualche politica pubblica; e nessuna possibilità di difendere le proprie attribuzioni residuali di fronte alla pre-emption da parte di questa o quella legge o leggina emanata dallo Stato. Sono scampoli di legislazione, più che materie [...], ciò che residua alle Regioni al termine di un’ispezione che fruga ogni piega degli ‚elenchi‘ dell’art. 117 per individuarvi un titolo di intervento del legislatore statale. In che modo potrebbe la Regione avviare una propria politica pubblica partendo da queste attribuzioni, di risulta?’“).*

²⁸⁸ Dazu kurz oben 2. Teil, B.I.2.b) und 3. Teil, A.I.2.a)ee)(3) (bei Fn. 1161 bzw. 242); ferner unten 3. Teil, A.I.2.b) und 3. Teil, A.I.3.d)bb)(2) (bei Fn. 385–389).

²⁸⁹ Vgl. z. B. *Parisi*, *Le Regioni* 2011, 360 („*si può notare che [la caccia] è incisa in vario modo dalla potestà esclusiva in materia di tutela dell’ambiente e che in essa rientrano solo ‚microcompetenze‘ regionali*“); *Sereno*, *Caccia* 102–104 (102: „*l’interpretazione della Corte trasforma la competenza statale a tutelare l’ambiente in una sorta di passe-partout che scardina l’ordine costituzionale delle competenze*“).

b) Vollziehungsebene

Bis zur Verfassungsreform von 2001 war die Vollziehungskompetenz nach dem Grundsatz der Parallelität verteilt:²⁹⁰ Die Regionen (mit Normalstatut) verfügten gem. Art. 118 Abs. 1 Verf. a.F. in all jenen Materien über die Verwaltungskompetenz, in denen sie auch über eine (geteilte) Gesetzgebungskompetenz nach Art. 117 Verf. a.F. verfügten;²⁹¹ Kompetenzen, die von ausschließlich lokalem Interesse waren, konnten aber mit Staatsgesetz den Provinzen, den Gemeinden oder anderen örtlichen Körperschaften zugewiesen werden. Gem. Art. 118 Abs. 2 Verf. a.F. konnte der Staat auch weitere Verwaltungskompetenzen an die Regionen (mit Normalstatut) delegieren; diese hatten ihre Verwaltungsbefugnisse i. d. R. dadurch auszuüben, dass sie diese an die Provinzen, an die Gemeinden oder an andere örtliche Körperschaften delegierten oder sich ihrer Ämter bedienten (Abs. 3).

Die Reform von 2001 führt auch in diesem Bereich zu wichtigen Neuerungen. Zunächst wird die Vollziehungskompetenz nun in eine Verordnung- und eine Verwaltungskompetenz aufgeteilt: Dem Staat steht die Verordnungsgewalt gem. Art. 117 Abs. 6 Verf. i. d. F. Art. 3 VerfG Nr. 3/2001 in jenen Materien zu, in denen er eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz besitzt, wobei er sie auch hier an die Regionen delegieren kann. Den Regionen steht die Verordnungsgewalt dagegen in allen anderen Sachbereichen zu. Gemeinden, Provinzen und Stadtmetropolen steht die Verordnungsgewalt schließlich zur Regelung ihrer Organisation und zur Ausübung der ihnen zuerkannten Befugnisse zu.²⁹²

Die Verwaltungskompetenz steht dagegen gem. Art. 118 Abs. 1 Verf. i. d. F. Art. 4 VerfG Nr. 3/2001 nunmehr „den Gemeinden zu, sofern sie nicht zur Gewährleistung einer einheitlichen Ausübung nach den Prinzipien der Subsidiarität, Differenzierung und Angemessenheit den Provinzen, Stadtmetropolen, Regionen und [besser: oder] dem Staat zuerkannt“ wird. Der Grundsatz der Parallelität, der weiterhin für die Verordnungsgewalt gilt, wird hier also zugunsten des Subsidiaritätsprinzips – und einer allgemeinen Verwaltungskompetenz der Gemeinden – aufgegeben.²⁹³ Gem. Art. 118 Abs. 2 Verf. entsteht diese allgemeine Kompetenz der Gemeinden aber nicht automatisch, sondern erfordert – außer für „eigene“ Kompetenzen i.S.v. Art. 118 Abs. 2 i.V.m. Art. 117 Abs. 2 lit. p Verf. – erst eine entsprechende *Zuweisung*. Diese

²⁹⁰ Siehe für diesen Grundsatz bereits oben 2. Teil, B.II.1.c)bb) in Bezug auf Südtirol.

²⁹¹ Für eine Auflistung dieser Materien siehe oben 3. Teil Fn. 45.

²⁹² Zur Verordnungsgewalt z.B. *De Martin*, Il riassetto costituzionale della potestà regolamentare ed il nuovo ruolo normativo degli enti locali, in: Tarchi (Hg.), Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. *Un primo bilancio* (2006) 111; *Lupo*, Le potestà regolamentari, in: Groppi/Olivetti (Hg.), La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V² (2003) 115.

²⁹³ Vgl. z.B. VfGH Urteil Nr. 303/2003, RE Pkt. 18; *Celotto/Sarandrea*, Le funzioni amministrative, in: Groppi/Olivetti (Hg.), La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V² (2003) 177 (180 f.); v.a. zum Subsidiaritätsprinzip auch *Pizzolato*, Il principio di sussidiarietà, in: Groppi/Olivetti (Hg.), La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V² (2003) 197.

Zuweisung hat – je nach Zuständigkeit – mit Staats- oder Regionalgesetz zu erfolgen, wobei aber (unter Beachtung der drei genannten Grundsätze) auch eine Zuweisung von bestimmten Kompetenzen an eine höhere Ebene (Provinzen oder Stadtmetro-polen) möglich ist.²⁹⁴

Der Staat kann zudem sogar in Bereichen geteilter Kompetenz oder Residualkompetenz der Regionen Verwaltungskompetenzen mit Staatsgesetz an sich ziehen, wobei dann sogar die entsprechende Gesetzgebungskompetenz auf ihn übergeht (sog. „*chiamata in sussidiarietà*“), was mit der Einhaltung des Legalitätsprinzips begründet wird.²⁹⁵ Für die Zulässigkeit dieser Neuordnung ist der Staat aber verpflichtet, Formen der loyalen Zusammenarbeit mit den betroffenen Regionen – und konkret: das Einvernehmen – vorzusehen.²⁹⁶ Die Anwendung des Instruments der „*chiamata in sussidiarietà*“ muss sich zudem nicht nur an den Kriterien der

²⁹⁴ Ein unregelmäßiger Übergang ohne entsprechende Zuweisung wäre auch undenkbar. Vgl. *Celotto/Sarandrea*, *Funzioni* 180 und 184–194; *Rolla*, *L'autonomia dei comuni e delle province*, in: Groppi/Olivetti (Hg.), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V²* (2003) 207 (209 ff.). Insb. auch für die lebhafte Debatte über das Verhältnis zwischen eigenen und zugewiesenen (jeweils Art. 118 Abs. 2 Verf.) sowie grundlegenden (Art. 117 Abs. 2 lit. p Verf.) Befugnissen der Gemeinden vgl. nur den Überblick bei *Mainardis*, Art. 118, co. 2 ss., in: Bartole/Bin (Hg.), *Commentario breve alla Costituzione²* (2008) 1068 (1068–1071).

²⁹⁵ Grundlegend VfGH Urteil Nr. 303/2003, v. a. RE Pkt. 4.1.; Urteil Nr. 6/2004, RE Pkt. 6 f.; dazu etwa *Scaccia*, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, *Diritto pubblico* 2004, 461 (462–479, m.w.N.); mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip *Tarchi*, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze normative tra Stato e Regioni. Pregi e limiti di una ricostruzione giurisprudenziale*, in: ders. (Hg.), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio* (2006) 171 (insb. 182 ff.); *Carrer*, *Legislature* 197 ff. (und v. a. 208 ff.). Vgl. ferner z. B. VfGH Urteil Nr. 165/2017, RE Pkt. 4.4., m.w.N.; Urteil Nr. 278/2010, RE Pkt. 12, m.w.N. Siehe dazu auch bereits oben 2. Teil, B.I.2.b) (Fn. 1161) und 3. Teil, A.I.2.a)ee)(3) (Fn. 242); ferner unten 3. Teil, A.I.3.d)bb)(2) (bei Fn. 385–389).

²⁹⁶ Z. B. VfGH Urteil Nr. 278/2010, RE Pkt. 12, m.w.N.: „[*La legge statale*] *deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali*“; Urteil Nr. 7/2016, RE Pkt. 2, m.w.N. („*intese forti*“; „*per conseguire la ‚co-determinazione‘ dell'atto [...] la Regione deve essere posta su un piano paritario con lo Stato, con riguardo all'intero fascio di interessi regionali su cui impatta la funzione amministrativa*“); Urteil Nr. 74/2018, GA VfGH Nr. 16 vom 18.4.2018, RE Pkt. 3 („*Secondo la costante giurisprudenza [...] lo Stato può attribuire al livello centrale una funzione amministrativa e allo stesso tempo regolarne l'esercizio con propria legge, anche in materie regionali, a condizione che sia assicurato il coinvolgimento del livello di governo territoriale interessato (singola regione, Conferenza Stato-regioni, [...] Stato-città o [...] unificata) tramite un'intesa (ex multis, sentenze n. 170 e n. 114 del 2017 [...]). È così garantito il rispetto del ‚principio di leale cooperazione quale sistema di composizione dialettica tra esigenze di interventi unitari ed esigenze di garanzia per l'autonomia e la responsabilità politica delle Regioni in una prospettiva di funzionalità istituzionale‘ (sentenza n. 61 del 2018)*“); Urteil Nr. 87/2018, RE Pkt. 5.2. („*Non sono correttamente rispettati, quindi, i canoni di leale collaborazione richiesti per la ‚chiamata in sussidiarietà‘, individuati da costante giurisprudenza di questa Corte nello strumento dell'intesa (ex multis, sentenze n. 105 del 2017 [...]).*“

Subsidiarität, Differenzierung und Angemessenheit gem. Art. 118 Abs. 1 Verf. ausrichten, sondern es muss auch der Durchsetzung von Einheitlichkeitserfordernissen dienen.²⁹⁷

Der Anwendungsbereich der „*chiamata in sussidiarietà*“ umfasst dabei (gerade) auch jene Bereiche, in denen eine Kompetenzverflechtung besteht, die nicht über das Kriterium der Prävalenz aufgelöst werden kann.²⁹⁸ (Im Falle der Prävalenz einer ausschließlich staatlichen Gesetzgebungskompetenz wäre dieses Mittel dagegen gar nicht erforderlich, da der Staat die Verwaltungskompetenz dann ohnehin mit Staatsgesetz nach Art. 118 Abs. 2 Verf. zuordnen könnte.²⁹⁹) Mehr noch: Diese Form der „Anziehung“ der Verwaltungskompetenz an den Staat, der dann auch die entsprechende Gesetzgebungskompetenz folgt, ist sogar in jenen (seltenen) Fällen zulässig, in denen ein Regelungsbereich nach dem Kriterium der Prävalenz einem geteilten oder residualen Kompetenzbereich angehört.³⁰⁰

3. Schutz- und Günstigkeitsklausel

Gem. Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 „werden die Bestimmungen dieses Verfassungsgesetzes bis zur Anpassung der jeweiligen Statute für jene Teile auch auf die Regionen mit Sonderstatut sowie auf die Autonomen Provinzen Trient und Bozen angewandt, die weitreichendere Formen der Autonomie als die bereits zuerkannten vorsehen.“³⁰¹ Mit anderen Worten: Auf Südtirol sind die Normen des reformierten fünften Titels des zweiten Teils der Verfassung bis zur Anpassung des Statuts an diese Reform nicht anwendbar, wenn das Statut samt DFB ein Mehr an Autonomie bietet (Schutzklausel). Dagegen sind neue Verfassungsnormen, die – im Vergleich zum System des Sonderstatuts – die Autonomie ausweiten, auch auf Südtirol anwendbar

²⁹⁷ Vgl. z.B. VfGH Urteil Nr. 165/2007, RE Pkt. 4.4., m.w.N. („*esigenze di carattere unitario*“); Urteil Nr. 234/2010, GA VfGH Nr. 27 vom 7.7.2010, RE Pkt. 2, m.w.N.; Urteil Nr. 7/2016, RE Pkt. 2, m.w.N.

²⁹⁸ Z.B. VfGH Urteil Nr. 165/2007, RE Pkt. 4.4., m.w.N. („*In riferimento alle materie interessate dalle disposizioni impugnate, spettanti alla competenza regionale – sia concorrente, sia residuale –, [...] sussistono quelle ‘esigenze di carattere unitario’ che legittimano l’avocazione in sussidiarietà sia delle funzioni amministrative che non possono essere adeguatamente svolte ai livelli inferiori [...], sia della relativa potestà normativa per l’organizzazione e la disciplina di tali funzioni*“); Urteil Nr. 234/2010, RE Pkt. 2, m.w.N.

²⁹⁹ Vgl. zu den Rechtsfolgen der Anwendung des Kriteriums der Prävalenz oben 3. Teil, A.I.2.a)ee(3).

³⁰⁰ Z.B. VfGH Urteil Nr. 278/2010, RE Pkt. 12, m.w.N. („*strumento della chiamata in sussidiarietà, cui lo Stato può ricorrere [...] pur quando la materia, secondo un criterio di prevalenza, appartenga alla competenza regionale concorrente, ovvero residuale*“); gleichlautend Urteil Nr. 7/2016, RE Pkt. 2.

³⁰¹ „*Sino all’adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.*“

(Günstigkeitsklausel).³⁰² Die Schutz- und Günstigkeitsklausel soll also nicht nur negative Auswirkungen der Reform auf die Autonomie des Landes vermeiden,³⁰³ sondern auch eine Schlechterstellung im Vergleich zu den Regionen mit Normalstatut.³⁰⁴

Dabei sollte Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 nur als Übergangsbestimmung bis zur „Anpassung“ des Statuts (an die Reform) dienen, die der Verfassungsgesetzgeber als zwingend notwendig erachtet.³⁰⁵ Diese Anpassung steht aber bis heute aus. Jedenfalls hält auch Art. 11 Abs. 1 G Nr. 131/2003 (in Durchführung des Art. 10 VerfG Nr. 3/2001) fest, dass die Statute mit DFB sowie Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 in der Zwischenzeit unberührt bleiben.

a) Anwendungsbereich

Zuerst setzt die Anwendbarkeit von Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 voraus, dass eine vergleichende Bewertung des Umfangs der Autonomie in der Verfassung und im Statut überhaupt möglich ist. Dies ist dann der Fall, wenn der Regelungsgegenstand gleich(-artig) ist. Die vorteilhafte Regelung ist dann im Einzelfall durch einen Gesamtvergleich der Systeme zu ermitteln.³⁰⁶ Dieser Prüfung können nicht nur inhaltliche Autonomieregelungen unterzogen werden (v.a. Kompetenzen), sondern auch verfahrensrechtliche (z. B. Präventivkontrolle).³⁰⁷

Wenn sich aus dem Systemvergleich aber keine klar vorteilhafte Regelung – oder erst die Verschiedenartigkeit beider Systeme und somit die Unmöglichkeit eines Vergleichs – ergibt, muss das System des Sonderstatuts fortgelten („*favor specia-*

³⁰² Diese Begriffe verwendet z. B. auch *Happacher*, EJM 2016, 545 f.

³⁰³ Z. B. VfGH Urteil Nr. 212/2017, RE Pkt. 4.3.; Urteil Nr. 51/2016, GA VfGH Nr. 11 vom 16.3.2016, RE Pkt. 3.1., m.w.N.; Urteil Nr. 102/2008, RE Pkt. 5.1. („*non può mai avere l'effetto di restringere l'ambito di autonomia garantito [...] anteriormente alla riforma*“); Urteil Nr. 103/2003, GA VfGH Nr. 14 vom 9.4.2003, RE Pkt. 2.

³⁰⁴ VfGH Urteil Nr. 370/2006, GA VfGH Nr. 46 vom 22.11.2006, RE Pkt. 4.2.1.: „*obiettivo di evitare che il rafforzamento [...] delle Regioni ordinarie [...] potesse determinare un divario rispetto [a quelle speciali]*.“ Dazu (und mit Verweis auf die Rsp. vor 2001) *Benelli*, Art. 10 Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, in: Bartole/Bin (Hg.), *Commentario breve alla Costituzione*² (2008) 1229 (1229); *Poggi*, *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuove fonti e realtà effettiva*, *federalismi.it* Nr. 22/2015, 17, <http://federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=30818&dpath=document&dfile=25112015121226.pdf> (30.9.2020).

³⁰⁵ Vgl. auch VfGH Urteil Nr. 370/2006, RE Pkt. 4.2.1.

³⁰⁶ Vgl. *Happacher*, *Autonomie* 87 f.; VfGH Urteil Nr. 314/2003, GA VfGH Nr. 43 vom 29.10.2003, RE Pkt. 3.1. („*Condizione [...] è che il loro contenuto [...] si presti a essere valutato comparativamente, secondo una scala omogenea di grandezze*“); Urteil Nr. 175/2006, GA VfGH Nr. 18 vom 3.5.2006, RE Pkt. 3 (*valutazione necessariamente comparativa tra i due sistemi*“); Urteil Nr. 370/2006, RE Pkt. 4.2.1. („*valutazione complessiva dei due sistemi in comparazione*“) und 4.2.2. („*comparazione tra ,grandezze omogenee*““).

³⁰⁷ Vgl. *Benelli*, Art. 10, 1230 f.; unten 3. Teil, A.II.3.b)f. (Kompetenzen) bzw. 3. Teil, A.II.3.b) (Präventivkontrolle).

litatis“³⁰⁸. Eine automatische Ausdehnung der allgemeinen Regelung darf dagegen nur erfolgen, wenn kein vernünftiger Zweifel daran besteht, dass dies zu einer Ausdehnung der Landesautonomie führt.³⁰⁹

Eine Ausdehnung der Autonomie der *lokalen* Gebietskörperschaften kann dagegen nicht auf Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 gestützt werden – erst recht nicht, wenn diese Ausdehnung zulasten des Landes geht.³¹⁰ Dies hängt auch mit dem besonderen Charakter („*assoluta specialità*“) von Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 zusammen, der sowohl eine extensive Auslegung als auch eine analoge Anwendung verbietet.³¹¹ Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 gilt also nur *für* die Regionen mit Sonderstatut und die Autonomen Provinzen, nicht (allgemein) *in* diesen Regionen.³¹²

b) Vergleichsgegenstand

Es stellt sich auch die Frage nach dem Vergleichsgegenstand. Es ist nämlich unklar, ob nur ganze Rechtsinstitute (z. B. Präventivkontrolle) oder Kompetenzen miteinander verglichen werden können, oder ob auch ein Vergleich zwischen *Teilen* von Instituten oder Materien (z. B. Betrachtung eines Teilaspekts einer Kompetenz) möglich ist. Der Wortlaut von Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 – und erst recht auch seine *ratio*³¹³ – spricht *für* die Zulässigkeit von Vergleichen zwischen Teilbereichen einer Materie, sollen doch die vorteilhaften Teile *der Bestimmungen* des VerfG angewandt werden (und nicht des VerfG an sich).³¹⁴ Auch die Lehre spricht sich vorwiegend für die Teilbarkeit des Systemvergleichs aus.³¹⁵

³⁰⁸ *Padula*, Le Regioni 2004, 684; *Parisi*, Le Regioni 2011, 827 und 830 (Fn. 22).

³⁰⁹ Vgl. zu den Ausführungen in diesem Abs. *Padula*, Le Regioni 2004, 684–686; *Ambrosi*, La competenza legislativa delle Regioni speciali e l’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, Nota a sentenza n. 536/2002, Le Regioni 2003, 825 (827); *Benelli*, Art. 10, 1229 f.; *Parisi*, Le Regioni 2011, 827.

³¹⁰ Vgl. VfGH Urteil Nr. 370/2006, RE Pkt. 4.2.2.

³¹¹ Vgl. VfGH Urteil Nr. 370/2006, RE Pkt. 4.2.1.; Urteil Nr. 383/2005, GA VfGH Nr. 42 vom 19. 10. 2005, RE Pkt. 7.

³¹² Vgl. *D’Atena*, Diritto 278–280, der betont, dass daher auch die Kompetenz der Landesregierung (u. a.) im Bereich der Gemeindeaufsicht (Art. 54 Nr. 5 AST.) trotz Aufhebung von Art. 130 Verf. durch Art. 9 Abs. 2 VerfG Nr. 3/2001 fortbestehen müsste; ferner *ders.*, Le regioni dopo il *big bang*. Il viaggio continua (2005) 175–180.

³¹³ Für die fast schon absurden Folgen dieses „Grundsatzes der Einheitlichkeit der Institute“, die mit Sinn und Zweck der Günstigkeitsklausel eindeutig nicht mehr im Einklang stehen, siehe dann auch unten 3. Teil, A.I.3.d)bb(2).

³¹⁴ *Padula*, L. cost. n. 3/2001 e statuti speciali: dal confronto fra norme al (mancato) confronto fra „sistemi“, Nota a sentenza n. 314/2003, Le Regioni 2004, 682 (686 f.); *Ruggiu*, Le „nuove“ materie spettanti alle Regioni speciali in virtù dell’art. 10, legge costituzionale 3/2001, Le Regioni 2011, 775 (802 (m.w.N. in Fn. 44) und 805); großteils fast gleichlautend, nur etwas ausführlicher *dies.*, Regioni speciali, norme di attuazione e clausola di adeguamento (art. 10, l. cost. 3/2001), in: Bin/Coen (Hg.), L’impegno del Titolo V sulle Regioni speciali: profili operativi (2012) 23 (68 (m.w.N. in Fn. 58) und 71).

³¹⁵ So *Padula*, Le Regioni 2004, 686 (Fn. 12); *Benelli*, Art. 10, 1230.

Der VfGH tendiert dagegen zur Unteilbarkeit von Instituten und Materien – und damit zu einem Gesamtvergleich zwischen *Systemen*.³¹⁶ Zumindest scheint er einen Systemvergleich aber auch für einzelne *Verwaltungskompetenzen* („*funzione amministrativa*“) zuzulassen,³¹⁷ wobei dieser – engere – Begriff nicht jenem der *Materie* entspricht.³¹⁸ Ebenso scheint er zumindest in Einzelfällen auch *parallel* auf statutarische und in der Verfassung verankerte Kompetenzen Bezug zu nehmen, um dadurch eine Ergänzung der allgemein als vorteilhafter eingestuften Kompetenzordnung durch das jeweils andere System zu ermöglichen.³¹⁹

³¹⁶ Vgl. z. B. die mehrmalige Betonung der verschiedenen Normenkontrollsysteme in VfGH Urteil Nr. 314/2003, RE Pkt. 3.2. (dazu *Padula*, Le Regioni 2004, 683–688); Urteil Nr. 231/2017, RE Pkt. 9.3.2., m.w.N. (wobei in Bezug auf die statutarische Kompetenz nur von der „Krankenhausfürsorge“ die Rede ist, obwohl Art. 9 Nr. 10 ASt. eine geteilte Kompetenz im Bereich „Hygiene und Gesundheitswesen, einschließlich der Gesundheits- und Krankenhaushausfürsorge“, vorsieht); gleichlautend Urteil Nr. 126/2017, RE Pkt. 4.1. Vgl. zudem die Fälle, in denen er – jeweils für einzelne Materien – die Schrankenregelungen vergleicht und dadurch zum allgemeinen Schluss gelangt, dass die in der Verfassung angesiedelte Kompetenz umfangreicher ist: dazu unten 3. Teil Fn. 336.

³¹⁷ Z. B. VfGH Urteil Nr. 103/2003, RE Pkt. 2 („*forme di autonomia più ampie [...] da considerarsi [...] in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione*“); Urteil Nr. 226/2009, GA VfGH Nr. 30 vom 29.7.2009, RE Pkt. 2.2.; zuletzt besonders eindeutig Urteil Nr. 119/2019, GAVfGH Nr. 21 vom 22.5.2019, RE Pkt. 2, m.w.N.: „*Il ricorrente non erra quando presuppone che non si possano meccanicamente separare le norme del Titolo V attributive di autonomia alle regioni da quelle che completano lo ‚statuto‘ regolativo di una certa funzione, quali possono essere le norme dell’art. 117, secondo comma, Cost., che riservano alla competenza esclusiva dello Stato determinate materie ‚trasversali‘, o dell’art. 118 Cost., in materia di allocazione delle funzioni amministrative. È a tale complessivo statuto di ciascuna specifica funzione che si deve fare riferimento anche quando si tratti di applicare l’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, come questa Corte ha già chiarito, affermando che ‚le disposizioni della legge appena citata sono destinate a prevalere sugli statuti speciali di autonomia e sono evocabili, solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite e non per restringerle, da considerarsi (per la singola Provincia autonoma o Regione speciale) in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione‘ (sentenza n. 103 del 2003)‘ (sentenza n. 255 del 2014).“ Dies führt dazu, dass die „*condizione per l’applicazione del Titolo V alla regione speciale sia un risultato complessivamente favorevole per la sua autonomia del raffronto fra il regime della funzione, così definito, in base allo stesso Titolo V e la parallela, a sua volta complessiva, disciplina della funzione risultante dallo statuto speciale.*“*

³¹⁸ Ähnlich *Ambrosi*, Le Regioni 2003, 827 f. (Fn. 11).

³¹⁹ Vgl. VfGH Urteil Nr. 125/2015. Zuerst stellt der VfGH fest, dass die Kompetenzen im Gesundheitsbereich „*trovano fondamento nei rispettivi statuti speciali e nelle norme di attuazione, nonché nell’art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la materia ‚tutela della salute‘ da esso contemplata è più ampia rispetto a quella ‚igiene e sanità [Art. 9 Nr. 10 ASt.] [...] Ne deriva l’applicazione dell’art. 10^a (RE Pkt. 4).* In der Folge stützt er sich dann auch auf eine DFB, um die Verpflichtung des Landes zur Einhaltung der wesentlichen Betreuungsstandards zu bestätigen (RE Pkt. 4.1.). Vgl. auch *Ruggiu*, Le Regioni 2011, 795 f. und 804 (795: „*un secondo gruppo di decisioni, rivela che la tesi dell’intercambiabilità è, in realtà, lo specchio di un progressivo superamento del principio di non frammentazione delle materie e degli istituti. La Corte, infatti, in diverse decisioni arriva a dire che le materie riconosciute ex art. 10 ed ex Statuto/norme di attuazione possono compenetrarsi, sommarsi, aggiungersi [...]. In questo modo il Titolo V entra nei sistemi competenziali delle Regioni speciali non solo per aggiungere*

Klar ist zumindest, dass es nicht möglich ist, völlig bruchstückhaft einzelne Normen beider Kompetenzregimes (Statut und Verfassung) zu einem bestimmten Teilaspekt miteinander zu verbinden, um zu einem möglichst vorteilhaften Endergebnis zu gelangen – die Gefahr, dass sich daraus eine inkohärente Kompetenzordnung ergibt, wäre dann nämlich zu groß.³²⁰

Sehr wohl muss es aber möglich sein, bestimmte *Teilbereiche* einer Materie sowie *einzelne* Verwaltungskompetenzen zu vergleichen, um das vorteilhaftere System zu ermitteln. Dies widerspricht auch nicht der Auffassung des VfGH, dessen Rsp. sich ja auch stets auf konkrete Einzelfälle bezieht – und somit letztlich auf *Teilbereiche*.³²¹ Andernfalls wäre es auch nicht erklärbar, dass der VfGH in ein- und derselben Materie teilweise weiterhin statutarische Kompetenzen anwendet, teilweise aber analoge Verfassungskompetenzen.³²²

Eine ein für alle Mal gültige Zuordnung eines gesamten Sachbereichs zu einem der beiden Kompetenzregimes scheidet dagegen in vielen Bereichen schon allein wegen des Umfangs der Vergleichsgegenstände aus – man denke etwa an das Gesundheitswesen. Es ist nämlich wohl unmöglich, die insgesamte Vorteilhaftigkeit eines der beiden Systeme, die i. d. R. diverse Vor- und Nachteile aufweisen (die noch dazu kaum abstrakt messbar sind, da ihre konkreten Auswirkungen von zahlreichen Faktoren abhängen), eindeutig und objektiv zu bestimmen. Letztlich hängt das Vergleichsergebnis nämlich stets von der jeweils Streitgegenständlichen Norm bzw. (konkreten) Verwaltungskompetenz ab (man denke z. B. an einen Teilbereich einer Materie, der in einer *insg.* vorteilhaften allgemein-verfassungsrechtlichen Kompetenz dem Staat zusteht, während ihn eine DFB zum Statut ausdrücklich dem Land zuweist).

materie, nuove', ma anche per, ritoccare' in senso ampliativo materie esistenti, completandone, integrandone, definendone il contenuto“), mit Verweis auf VfGH Urteil Nr. 312/2003, GA VfGH Nr. 42 vom 22. 10. 2003, RE Pkt. 5.1.; vgl. ferner unten 3. Teil Fn. 321.

³²⁰ Vgl. *Ambrosi*, *Le Regioni* 2003, 827 (m.w.N. in Fn. 8).

³²¹ Vgl. für eine mögliche Deutung in diese Richtung, wenngleich in der Folge die Ausdehnung einer gesamten, im Autonomiestatut nicht vorgesehenen Materie (Berufe) erfolgt, VfGH Urteil Nr. 328/2009, GA VfGH Nr. 50 vom 16. 12. 2009, RE Pkt. 2.2.: „[A]lle Provincie [...] si applicano indubbiamente le disposizioni del novellato titolo V [...] per le parti in cui prevedono forme più ampie di autonomia rispetto a quelle già attribuite', dovendo essere applicate, a seconda dei casi, ora in luogo ora in aggiunta alle disposizioni statutarie, quelle direttamente rinvenibili nella Costituzione, ove queste siano tali da attribuire alla Regione a statuto speciale un ambito di autonomia che non le spetterebbe in base alle sole previsioni statutarie.“

³²² Z. B. VfGH Urteil Nr. 241/2018, GA VfGH Nr. 51 vom 27. 12. 2018, RE Pkt. 5, sowie Urteil Nr. 95/2008, GA VfGH Nr. 17 vom 16. 4. 2008, RE Pkt. 2.1. (Anwendung der – ohne Begründung – als umfassender als die ausschließliche Landeskompetenz für die Ordnung der Landesämter und des zugehörigen Personals gem. Art. 8 Nr. 1 ASt. eingestuftes Residualkompetenz im Bereich Regionale Verwaltungsordnung und -organisation); Urteil Nr. 212/2017, RE Pkt. 7.1., 8.1., 9.1. und 12 (Verfassungswidrigkeit von Normen eines GD wegen Verletzung von Art. 8 Nr. 1 ASt.); vgl. auch *Ruggiu*, *Le Regioni* 2011, 808–811 (Gesundheitswesen).

Insg. würde die Ausschaltung bzw. Unanwendbarkeit des gesamten Systems des Sonderstatuts für eine gesamte Materie somit wohl kaum dem Schutzziel des Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 gerecht werden, negative Folgen der Reform für die Sonderautonomien zu vermeiden. Aus diesem Grund muss auch stets die Neuordnung einer bestimmten (Teil-)Kompetenz zum jeweils anderen Regime möglich sein, wenn sich die Rahmenbedingungen³²³ ändern.

c) Wirkungsweise

Ergibt der Systemvergleich, dass die allgemeine Verfassungsregelung in einem bestimmten (Teil-)Bereich zu einer weitreichenderen Autonomie als im System des Sonderstatuts führt, gelangt Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 zur Anwendung – und es kommt zu einer automatischen Anpassung („*adeguamento automatico*“) an die größeren Autonomiespielräume („*spazi di maggiore autonomia*“) der Regionen mit Normalstatut.³²⁴ Das System des Sonderstatuts tritt dann in diesem (Teil-)Bereich hinter die allgemeine Regelung zurück, wobei der VfGH darin einen (bloßen) Anwendungsvorrang („*rapporto di preferenza, nel momento della loro ,applicazione*“) der vorteilhaften Verfassungsnormen sieht, aber keinen Geltungsvorrang mit impliziter Aufhebung der statutarischen Regelung.³²⁵ Somit bleiben die ungünstigeren Normen des Systems des Sonderstatuts in Kraft, sie sind aber (vorläufig) unanwendbar.³²⁶

d) Rechtsfolgen

Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 führt letztlich zur Entstehung eines „zweigleisige[n] System[s]“³²⁷ mit Gesetzgebungskompetenzen und autonomierelevanten Bereichen, die (weiterhin) im System des Sonderstatuts grundgelegt sind, und solchen, die aufgrund der vorteilhaften Regelung in das allgemeine System übergeführt werden oder nur dort verankert sind.

³²³ Z. B.: Änderung der Rsp. des VfGH; neue DFB.

³²⁴ VfGH Urteil Nr. 370/2006, RE Pkt. 4.2.1.

³²⁵ VfGH Urteil Nr. 370/2006, RE Pkt. 4.2.1.; Urteil Nr. 175/2006, RE Pkt. 3; Urteil Nr. 314/2003, RE Pkt. 3.1.

³²⁶ So wurde z. B. die in Art. 55 ASt. geregelte Präventivkontrolle von Gesetzesvorlagen des Landes durch die Zentralregierung unanwendbar (dazu mit VfGH-Rsp. unten 3. Teil, A.II.3.a) aa)). Vgl. zudem – auch für die diversen Ansichten der Lehre – *Padula*, *Le Regioni* 2004, 688 ff.; *Benelli*, Art. 10, 1230; *Happacher*, *Autonomie* 117 f. Für die potenziell negativen Folgen dieser nur vorläufigen Unanwendbarkeit siehe unten 3. Teil, A.II.3.

³²⁷ *Happacher*, *Von der Einheit zur Autonomie und wieder zurück: Kompetenzverteilung all'italiana*, in: Gamper et al. (Hg.), *Föderale Kompetenzverteilung in Europa* (2016) 245 (273, mit Verweis auf *Ruggiu*, *Le Regioni* 2011, 775 (803: die beiden Kompetenzsysteme „*viaggiano su due binari paralleli*“), sowie *Parisi*, *Le Regioni* 2011, 821 (826: „*regola del c.d. ,doppio binario*“)).

aa) Anwendung der Schutzklausel

Ist ein (Teil-)Bereich im System des Sonderstatuts vorteilhafter geregelt als im allgemeinen System, greift die Schutzklausel des Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 und die Sonderregelung bleibt vollumfänglich anwendbar. Insb. bleibt also die statutarische Kompetenzordnung, die dem Land *enumerierte* Kompetenzen zuweist,³²⁸ in all jenen Fällen anwendbar, in denen sie eine weitreichendere Autonomie als die neue Kompetenzordnung der Verfassung vorsieht.³²⁹

Damit sind aber auch die Schranken des Statuts weiterhin anwendbar, und zwar auch jene, die die Verfassung heute nicht (mehr)³³⁰ nennt.³³¹ Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Rechtsordnung der Republik,³³² Beachtung der wirtschaftlich-sozialen Reformen³³³ und – mit großen Einschränkungen, weil kaum mehr explizit angewandt³³⁴ und zuletzt auch gar nicht mehr als Schranke genannt³³⁵ – Beachtung der gesamtstaatlichen Interessen.

³²⁸ Siehe dazu bereits oben 2. Teil, B.II.1.c)aa). Für die (schwierige) Koordinierung zwischen der statutarischen Kompetenzordnung und jener des Art. 117 Verf. siehe v.a. unten 3. Teil, A.II.3.b)f. sowie – im Ganzen – 3. Teil, A.IV.

³²⁹ Siehe dazu nur die zahlreichen in den folgenden Abs. angeführten Urteile des VfGH. Besonders deutlich zuletzt auch VfGH Urteil Nr. 65/2019, RE Pkt. 1.1. f.

³³⁰ Die Schranken der Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Rechtsordnung und der Beachtung der wirtschaftlich-sozialen Reformen beschränkten die Kompetenz der Regionen mit Normalstatut auch vor 2001 nicht explizit, was wohl daran liegt, dass diese bis dahin nur über *geteilte* Kompetenzen verfügten – und somit ohnehin zur Einhaltung der gesamten staatlichen Grundsatzgesetzgebung verpflichtet waren.

³³¹ In zahlreichen der sogleich in Fn. 332–334 genannten Urteile wird vor der Anwendung der jeweils einschlägigen Schranke allgemein auf die Fortgeltung der gesamten statutarischen Schrankenregelung verwiesen.

³³² Z. B. VfGH Urteil Nr. 48/2003, GA VfGH Nr. 7 vom 19. 2. 2003, RE Pkt. 2.1. und 3; Urteil Nr. 62/2005, GA VfGH Nr. 5 vom 2. 2. 2005, RE Pkt. 4; Urteil Nr. 378/2007, GA VfGH Nr. 45 vom 5. 11. 2007, RE Pkt. 8; Urteil Nr. 45/2010, RE Pkt. 4.2.; Urteil Nr. 269/2014, RE Pkt. 9.1., m.w.N.

³³³ Z. B. VfGH Urteil Nr. 227/2003, GA VfGH Nr. 27 vom 9. 7. 2003, RE Pkt. 3 f.; Urteil Nr. 378/2007, GA VfGH Nr. 45 vom 5. 11. 2007, RE Pkt. 8; Urteil Nr. 164/2009, GA VfGH Nr. 22 vom 3. 6. 2009, RE Pkt. 3.1.; Urteil Nr. 226/2009, RE Pkt. 2.2., 3 und 4; Urteil Nr. 189/2016, RE Pkt. 4.3.; Urteil Nr. 212/2017, RE Pkt. 4.3.1.; Urteil Nr. 229/2017, RE Pkt. 2.2.; Urteil Nr. 172/2018, GA VfGH Nr. 30 vom 25. 7. 2018, RE Pkt. 6.2., m.w.N., und 9.2.; Urteil Nr. 198/2018, RE Pkt. 6.2.1. und 18.7., jeweils m.w.N.; Urteil Nr. 201/2018, GA VfGH Nr. 46 vom 21. 11. 2018, RE Pkt. 4.2., m.w.N.; Urteil Nr. 93/2019, RE Pkt. 3.1. f.

³³⁴ VfGH Urteil Nr. 207/2012, GA VfGH Nr. 31 vom 1. 8. 2012, RE Pkt. 3.2. („*è opportuno ricordare che nell'art. 4 dello statuto è ancora presente [...] il limite [del] ,rispetto [...] degli interessi nazionali'.* Si tratta di un'espressione che può avere molteplici significati, tra i quali [...] quello che tutti i destinatari delle leggi della Repubblica hanno il diritto di fruire, in condizioni di parità sull'intero territorio nazionale, di una procedura uniforme nell'esame di loro istanze volte ad ottenere un provvedimento amministrativo“); Urteil Nr. 255/2013, GA VfGH Nr. 45 vom 6. 11. 2013, RE Pkt. 7.2., m.w.N. („*costituisce principio fondamentale in materia di tutela della salute, perché ,risponde alla esigenza di una disciplina necessariamente uniforme, secondo principi che esprimono un interesse nazionale, al cui rispetto sono pienamente tenute anche le Province autonome“*“).

Die Fortgeltung *aller* Schranken war aber nicht zwingend absehbar. Vielmehr wäre auch ein *allgemeiner* (und nicht nur, wie zum Teil erfolgt, auf einzelne Materien bezogener)³³⁶ Vergleich der Schrankenregelungen und eine allgemeine Erklärung der Unanwendbarkeit der nur im Statut verankerten Schranken denkbar gewesen,³³⁷ da es sich hierbei – ähnlich wie bei der Präventivkontrolle³³⁸ – um eine allgemeine Rahmenbedingung der Autonomie handelt, die deren Reichweite in allen Bereichen ganz wesentlich mitbestimmt.³³⁹

Insg. lässt sich somit ein „Grundsatz der Einheitlichkeit der Institute“³⁴⁰ ableiten, der das zweigleisige System begründet: Ist das System des Sonderstatuts in einem konkreten Fall umfassender, ist nur dieses anzuwenden. Somit können auch (Querschnitts-)Kompetenzen des Staates, die mit statutarischen Kompetenzen in

³³⁵ VfGH Urteil Nr. 65/2019, RE Pkt. 1.1.: „*Il carattere della competenza regionale, rispettivamente statutaria di tipo primario o residuale [...], comporta conseguenze diverse quanto alla qualificazione dei limiti derivanti dalla legislazione statale: infatti, nel primo caso [...] incontrerà i limiti statutari [...] delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, dei principi generali dell'ordinamento giuridico, degli obblighi internazionali e dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea; nel secondo caso, invece, i limiti dovranno essere tratti dall'art. 117 Cost., e saranno quindi sia quelli indicati nel primo comma, sia quelli derivanti dalle competenze esclusive statali indicate al secondo*“. Anders noch z.B. VfGH Urteil Nr. 51/2006, RE Pkt. 5; dazu kritisch Pajno, *federalismi.it* Nr. 20/2019, 4 (Fn. 4).

³³⁶ Vgl. z.B. VfGH Urteil Nr. 326/2008, GA VfGH Nr. 33 vom 6.8.2008, RE Pkt. 8.1. (Vorteilhaftigkeit der Residualkompetenz für die „Organisation der Ämter der Region“ im Vergleich zur analogen Materie in den Statuten Siziliens, Friaul Julisch Venetiens und des Aostatals aufgrund der geringeren Anzahl an Schranken im allgemeinen Verfassungssystem; bestätigt zugleich aber die Schwäche eines rein abstrakten – und hier sogar rein numerischen – Vergleichs zwischen Gesamtsystemen, da der VfGH unmittelbar danach (RE Pkt. 8.2. ff.) ausschließliche Kompetenzen des Staates in den Bereichen Schutz des Wettbewerbs und Zivilrechtsordnung – und nicht die genannte Residualkompetenz – als einschlägig erachtet, was im Verhältnis zu einer nicht enumerierten, in derselben Kompetenzordnung befindlichen (Residual-)Kompetenz einfacher ist als bei einer enumerierten statutarischen Kompetenz; vgl. für zwei ähnliche Fälle auch unten 3. Teil Fn. 377); Urteil Nr. 328/2006, GA VfGH Nr. 42 vom 18.10.2006, RE Pkt. 3.1.; Urteil Nr. 165/2007, RE Pkt. 4.3.

³³⁷ Oder sogar ihre Aufhebung. Vgl. z.B. Anzon, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, *Giur. cost.* 2003, 1149 (1185); Ruggiu, *Le Regioni 2011*, 781 und 805; Pitruzzella, *Regioni speciali e Province autonome*. Commento all'articolo 11, in: Falcon (Hg.), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003*, n. 131 (2003) 213 (216–218, m.w.N.: herrschende Lehre); Mangiameli, *Lecture sul regionalismo italiano*. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma (2011) 115–117.

³³⁸ Dazu unten 3. Teil, A.II.3.a).

³³⁹ Vgl. für einen ähnlichen Gedankengang zu Art. 2 GvD Nr. 266/1992 *Happacher*, *Autonomie* 106 f.

³⁴⁰ „*Principio di unitarietà degli istituti*“. Vgl. Pajno, *federalismi.it* Nr. 20/2019, 4 (Fn. 4); ders., *L'„adeguamento automatico“ degli Statuti speciali*, *federalismi.it* Nr. 23/2008, 9, 12 f. und 23, <http://federalismi.it/AppiOpenFilePDF.cfm?artid=11476&dpath=document&dfile=03122008101056.pdf> (30. 9. 2020). Ähnlich Parisi, *Le Regioni 2011*, 826 und 829 („Grundsatz der Nichtzersplitterung“; „*principio di non frammentazione*“).

Konflikt stehen, nicht *direkt*, sondern *nur* über die Schranken des Statuts auf diese einwirken und sie inhaltlich beschränken.³⁴¹

Zuweilen beachtet der VfGH dieses zweigleisige System aber nicht und ermöglicht eine direkte Einwirkung von Querschnittskompetenzen.³⁴² Auch unabhängig davon erscheint die Kompetenzlage zwischen Regionen mit Sonder- und mit Normalstatut *inhaltlich* aber häufig vereinheitlicht, da (Querschnitts-)Kompetenzen des Staates – wenn auch über den Umweg der Schranken des Autonomiestatuts (und v. a. über die Reformschranke) – letztlich doch „zur Beschränkung und Einengung auch der statutarischen Zuständigkeiten“ führen.³⁴³

³⁴¹ Vgl. nur VfGH Urteil Nr. 151/2015, GA VfGH Nr. 29 vom 22. 7. 2015, RE Pkt. 2, m.w.N. Für solche inhaltliche Beschränkungen über das statutarische Schrankensystem vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 536/2002, GA VfGH, Sonderausgabe vom 27. 12. 2002, RE Pkt. 5 (Umweltschutz); Urteil Nr. 48/2003, RE Pkt. 2.1. und 3 (Wahlgesetzgebung); Urteil Nr. 227/2003, RE Pkt. 3 f. (Umweltschutz); Urteil Nr. 62/2005, RE Pkt. 4, m.w.N. (Umweltschutz); Urteil Nr. 102/2008, RE Pkt. 8.2.4. (Schutz des Wettbewerbs); Urteil Nr. 226/2009, RE Pkt. 2.2., 3 und 4 (Umweltschutz); Urteil Nr. 45/2010, RE Pkt. 4.1. (Schutz des Wettbewerbs) und 4.2. (Zivilrechtsordnung); Urteil Nr. 269/2014, RE Pkt. 9.1., m.w.N. (Zivilrechtsordnung); Urteil Nr. 263/2016, RE Pkt. 3, m.w.N. (Schutz des Wettbewerbs); Urteil Nr. 98/2017, RE Pkt. 4.1.3. und 5, m.w.N. (Schutz des Wettbewerbs); Urteil Nr. 212/2017, RE Pkt. 4.3.1. (Umweltschutz); Urteil Nr. 229/2017, RE Pkt. 2.2. (Umweltschutz); Urteil Nr. 172/2018, RE Pkt. 6.2., m.w.N. (Umweltschutz), und 9.2., m.w.N. (Zivilrechtsordnung); Urteil Nr. 198/2018, RE Pkt. 6.2., 17.2.2. und 18.7. (Umweltschutz); Urteil Nr. 201/2018, RE Pkt. 4.2. (Umweltschutz); ferner z. B. *Ruggiu*, Le Regioni 2011, 792 und 803–807; *Falcon*, Auswirkungen 38: „[D]ie residualen Sachbereiche [werden] in Wirklichkeit von der staatlichen Gesetzgebungsbefugnis in allen staatlichen transversalen Materien ‚durchquert‘ [...], während in der Logik des Statuts die einem Sachbereich innewohnenden ‚staatlichen Funktionen‘ sich immer im Wege der Schranken [...] äußern müssen.“ Kurz auch unten 3. Teil, A.IV.1.a).

³⁴² Augenfällig z. B. VfGH Urteil Nr. 411/2008, GA VfGH Nr. 53 vom 24. 12. 2008, RE Pkt. 3 und 3.1. (insb. im Vergleich zu Urteil Nr. 45/2010); Urteil Nr. 151/2010, GA VfGH Nr. 18 vom 5. 5. 2010, RE Pkt. 2 (obwohl die Verteidigung des Aostatals auf das Bestehen einer statutarischen Kompetenz hingewiesen hatte: SE Pkt. 3); Urteil Nr. 299/2012, GA VfGH Nr. 51 vom 27. 12. 2012, RE Pkt. 6.1. („*va rilevato che dalla natura ‚trasversale‘ della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza deriva che il titolo competenza delle Regioni a statuto speciale in materia di commercio non è idoneo ad impedire il pieno esercizio della suddetta competenza statale e che la disciplina statale della concorrenza costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni possono adottare in altre materie di loro competenza*“) und 7 („*la competenza legislativa primaria della Regione in materia di commercio non osta all’esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza*“); gleichlautend Urteil Nr. 38/2013, GA VfGH Nr. 12 vom 20. 3. 2013, RE Pkt. 2–4; Urteil Nr. 104/2014, GA VfGH Nr. 18 vom 23. 4. 2014, RE Pkt. 2.1. f., 5.1. und 6.1.; dazu kritisch *D’Atena*, Diritto 278. Vgl. auch *Ruggiu*, Le Regioni 2011, 804 f. und insb. 812–817; ferner unten 3. Teil, A.II.3.c)aa), m.w.N. in Fn. 528 (mit Blick auf die statutarische Landeskompetenz im Bereich Jagd), sowie 3. Teil, A.IV.1.b) f. (mit Blick auf statutarische Landeskompetenzen im Allgemeinen).

³⁴³ *Happacher*, Kompetenzverteilung 273 f. (Zitat: 274), mit Verweis auf *Parisi*, Le Regioni 2011, 832 ff. und insb. 839 („*la Corte pietrifica quell’assimilazione tra le norme fondamentali di riforma economico-sociale e materie di competenza statale ex art. 117, comma 2, Cost. È come se, non potendo manifestamente applicare il Titolo V grazie alla presenza di inequivoci indizi testuali (forniti dagli statuti stessi o dalle norme d’attuazione) o al consolidamento di*

Einige wichtige Unterschiede zwischen Kompetenzen aus dem Statut und der Verfassung bestehen aber jedenfalls doch: Erstens können statutarische Kompetenzen von prävalenten staatlichen (Querschnitts-)Kompetenzen nicht wie regionale Kompetenzen nach allgemeiner Kompetenzordnung verdrängt und abgelöst werden, sondern sie bleiben – trotz inhaltlicher Einengung über die Schranken des Statuts – aufrecht. Zweitens folgt aus der Einwirkung über die Schranken des Statuts, dass das Land in Ausübung seiner Gesetzgebungskompetenz „nur“ im Ausmaß dieser Schranken an die Staatsgesetzgebung gebunden ist – und somit z. B. auch „nur“ an die *grundlegenden* Normen der wirtschaftlich-sozialen Reformen (und nicht an die gesamte Gesetzgebung in Ausübung von Querschnittskompetenzen).³⁴⁴ Drittens bleibt die wichtige Sonderregelung der Beziehungen zwischen Staats- und Landesgesetzgebung (Art. 2 GvD Nr. 266/1992)³⁴⁵ weiterhin anwendbar.³⁴⁶ Viertens gilt

quella competenza in capo alle Regioni in forza del criterio storico-normativo, la Corte gonfiasse il concetto di ‚norme fondamentali‘ sino a ricomprendervi i titoli di intervento statali inclusi nell’art. 117, comma 2, Cost.’’, 846 (‚limite delle ‚norme fondamentali‘ [...] è di gran lunga il limite che più spesso viene adoperato dalla Corte per dichiarare l’illegittimità costituzionale delle leggi delle Regioni speciali‘‘) sowie 852 (‚Se una differenza c’è, essa risiede principalmente nel modo in cui si atteggia il concreto funzionamento dei due limiti nella giurisprudenza costituzionale. Infatti, le ‚norme fondamentali‘ creano un vincolo di principio, nel senso che la Corte, anche quando le fa valere come limite, non arriva ad espugnare del tutto la competenza primaria [852 f.: wie bei den Regionen mit Normalstatut der Fall, sobald ein Kompetenztitel des Staates besteht]. Del resto, questa cautela è l’ovvia conseguenza del fatto che l’ambito materiale ha ricevuto una delimitazione dei confini da parte dello Statuto e delle norme d’attuazione‘‘). Siehe zudem auch die umfassende Analyse bei Ruggiu, Le Regioni 2011, 796–801 (Rsp.) und 807 (Bewertung).

³⁴⁴ Vgl. aber zuletzt VfGH Urteil Nr. 93/2019, RE Pkt. 3.2. (‚La disciplina recata dal cod. ambiente [è] pur sempre stat[a] adottat[a] dallo Stato sulla base del titolo di competenza esclusiva nella materia ‚tutela dell’ambiente [...]‘, sicché l’esercizio della funzione legislativa da parte [...] delle Province autonome può in ipotesi rivelarsi anche in diretto e frontale contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in tutti quei casi in cui la disciplina [...] provinciale realizzi una vera e propria invasione della competenza statale, dettando una normativa che, prima ancora che lesiva dei parametri statutarî dettanti il limite delle norme di riforma economico-sociale, pretenda di sostituirsi a quella posta dallo Stato.‘‘) und 4.3. (‚ha finito per invadere direttamente la potestà legislativa esclusiva statale [...]: affermando espressamente che i rinvii di cui all’art. 3 della legge prov. n. 19 del 2013 dovevano intendersi riferiti al testo degli Allegati vigente il 20 luglio 2017, la disposizione impugnata non ha fatto altro che stabilire che la disciplina provinciale in tema di VIA si applicasse anche a progetti che, all’indomani della riforma operata con il d.lgs. n. 104 del 2017, non erano più di competenza della Provincia autonoma ma dello Stato. In tal modo, il legislatore trentino ha preteso stabilire unilateralmente quali progetti è competente a sottoporre a VIA e a verifica di assoggettabilità a VIA, quando invece [...] rientra nella competenza esclusiva statale nella materia ‚tutela dell’ambiente [...]‘ l’individuazione [...] dei criteri di riparto delle competenze tra Stato, Regioni e Province autonome.‘‘).

³⁴⁵ Anpassungspflicht statt impliziter Aufhebung der Landesregelung. Siehe dazu oben 2. Teil, B.II.2.c)bb)(2).

³⁴⁶ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 267/2003, GA VfGH Nr. 30 vom 30. 7. 2003, RE Pkt. 3; Urteil Nr. 209/2009, GA VfGH Nr. 28 vom 15. 7. 2009, RE Pkt. 3.2.; Urteil Nr. 237/2014, GA VfGH Nr. 44 vom 22. 10. 2014, RE Pkt. 6.3.; Urteil Nr. 191/2017, RE Pkt. 7.2.; Urteil Nr. 212/2017, RE Pkt. 4.3., 6.1.2. und 9.1.; Urteil Nr. 198/2018, RE Pkt. 19.1. und 20.4.1. Falsch dagegen

auch nicht die Ersatzgewalt der Zentralregierung gem. (Art. 117 Abs. 5³⁴⁷ und) Art. 120 Abs. 2³⁴⁸ Verf., sondern es werden vorerst („*nel frattempo*“) weiterhin die im System des Sonderstatuts geregelten spezifischen Formen der Ersatzgewalt³⁴⁹ angewandt.³⁵⁰ Der VfGH gelangt hier aber zur Auffassung, dass die Sonderautonomien nicht grundsätzlich aufgrund von Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 von der Ersatzgewalt ausgenommen werden können,³⁵¹ da eine Entkoppelung einer Kompetenz von den ihr innewohnenden Garantiemechanismen nicht möglich ist.³⁵² Da die neuen Verwaltungskompetenzen aber ohnehin erst mit DFB i.S.v. Art. 11 Abs. 2 G Nr. 131/2003 auf das Land übertragen werden müssen,³⁵³ bleiben die Normen zur Ersatzgewalt bis dahin unwirksam, weshalb der VfGH keine Verletzung der Landeskompetenzen sieht.³⁵⁴ Fünftens gilt für statutarische Kompetenzen weiterhin das Prinzip der

VfGH Urteil Nr. 28/2014, GA VfGH Nr. 11 vom 5.3.2014, RE Pkt. 4.3., wonach Art. 2 GvD Nr. 266/1992 nicht anwendbar sei, wenn eine ausschließliche Kompetenz des Staates in Betracht komme („*non trova applicazione nelle ipotesi in cui venga in rilievo una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato*“), mit Verweis auf vier Urteile, die aber richtigerweise allesamt nicht (nur) auf das Bestehen einer ausschließlichen Kompetenz des Staates abstellen, sondern (auch) darauf, ob das *Land* im betreffenden Bereich auf eine eigene Gesetzgebungskompetenz zurückgreifen kann.

³⁴⁷ Vgl. *Happacher*, Autonomie 114 f. und 490; kurz bereits oben 3. Teil, A.I.2.a) (bei Fn. 53).

³⁴⁸ Ersatzbefugnis bei Nichtbeachtung von völkerrechtlichen Normen und Verträgen oder des Unionsrechts, bei schwerwiegender Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit und bei Erforderlichkeit zum Schutz der rechtlichen und wirtschaftlichen Einheit (und insb. der wesentlichen Leistungsstandards auf dem Gebiet der bürgerlichen und sozialen Rechte). Siehe auch die Literaturhinweise oben 3. Teil in Fn. 53.

³⁴⁹ Vgl. Art. 8 DPR Nr. 526/1987 i.Z.m. unionsrechtlichen Verpflichtungen. Dazu oben 2. Teil, B.II.2.c)aa)(2); zur staatlichen Ersatzgewalt vor 1992 (und 2001) allgemein oben 2. Teil, B.II.1.c)cc)(2).

³⁵⁰ Vgl. VfGH Urteil Nr. 236/2004, GA VfGH Nr. 29 vom 28.7.2004, RE Pkt. 4.1. und 5.1. Allgemein wird Art. 8 G Nr. 131/2003, der Art. 120 Abs. 2 Verf. durchführt und der Zentralregierung auch „normative Maßnahmen“ (GD) erlaubt, für verfassungskonform erklärt; dazu *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 140 f.

³⁵¹ VfGH Urteil Nr. 236/2004, RE Pkt. 4.1.; Urteil Nr. 383/2005, RE Pkt. 7; Urteil Nr. 371/2008, GA VfGH Nr. 48 vom 19.11.2008, RE Pkt. 12.

³⁵² VfGH Urteil Nr. 236/2004, RE Pkt. 4.1. („*legame indissolubile fra il conferimento di una attribuzione e la previsione di un intervento sostitutivo diretto a garantire che la finalità cui essa è preordinata non sacrifichi l'unità e la coerenza dell'ordinamento. La previsione del potere sostitutivo fa dunque sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari. E tale sistema non potrebbe essere disarticolato, in applicazione della ‚clausola di favore‘ [...]‚ dissociando il titolo di competenza dai meccanismi di garanzia ad esso immanenti. È quindi da respingere la tesi secondo la quale i principî dell'art. 120 Cost. non sarebbero in astratto applicabili alle Regioni speciali*“); fast gleichlautend auch Urteil Nr. 383/2005, RE Pkt. 7.

³⁵³ Siehe dazu unten 3. Teil, A.I.3.d)bb)(3).

³⁵⁴ VfGH Urteil Nr. 236/2004, RE Pkt. 4.1. *Obwexer/Happacher* (Rechtsgutachten 142 f.) sprechen daher von „eine[r] – wenn auch bisher nur abstrakte[n] – Einschränkung der Autonomie“ von 1992. Es ist aber fraglich, ob dies zutrifft, da eine Ersatzgewalt auch schon 1992

Parallelität von Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen.³⁵⁵ Damit verbleibt auch die Vollziehungskompetenz beim Land, während die Verordnungs-, und bei entsprechender Zuweisung mit Staatsgesetz i.S.v. Art. 118 Verf. auch die Verwaltungskompetenz bei einer Kompetenz aus der Verfassung an den Staat übergeht, wenn eine prävalente ausschließliche Kompetenz besteht.³⁵⁶

bb) Anwendung der Günstigkeitsklausel

Ermöglicht dagegen die Verfassung weitreichendere Formen der Autonomie als das System des Sonderstatuts – dies ist auch dann der Fall, wenn letzteres System gar keine Kompetenz des Landes vorsieht –, greift die *Günstigkeitsklausel* des Art. 10 VerfG Nr. 3/2001. Hier stellt sich für das tripolare System der Region Trentino-Südtirol zunächst die Frage, ob diese neuen bzw. erweiterten Kompetenzen an die Region oder die Länder übergehen sollen und welche Kriterien für diese Zuweisung gelten. Zudem wendet der VfGH auch hier den Grundsatz der Einheitlichkeit der Institute an und leitet daraus mehrere Rechtsfolgen ab. Schließlich stellt sich die Frage, an welche Körperschaft und in welcher Form die *Vollziehungskompetenzen* zu übertragen sind, die mit neuen bzw. erweiterten Gesetzgebungskompetenzen einhergehen.

(1) Zuordnung neuer Kompetenzen: Kriterium des Zusammenhangs

Da sich Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 gleichermaßen auf die Region und die Länder bezieht,³⁵⁷ stellt sich die Frage, welcher Ebene neue bzw. erweiterte Kompetenzen in Anwendung der Klausel zugeordnet werden sollen. Dabei ist zwischen bereits aus dem Statut bekannten, nur „upzugradenden“³⁵⁸ und *inhaltlich* neuen oder erweiterten Kompetenzen zu unterscheiden.

Es versteht sich von selbst, dass schon im Statut dem *Land* zustehende Kompetenzen, die in Anwendung der Günstigkeitsklausel in die Kompetenzordnung der Verfassung übergeführt werden,³⁵⁹ auch nach der Umwandlung dem Land zustehen müssen. Alles andere hätte eine unzulässige Beschränkung – und keine Erweite-

bestanden hat (dazu oben 2. Teil, B.II.1.c)cc)(2)) und die neue Ersatzgewalt gem. Art. 120 Abs. 2 Verf. erst nach der Übertragung von *neuen* – 1992 noch nicht bestehenden – (Verwaltungs-)Kompetenzen mit DFB (nicht zwingend auch für neue statutarische Kompetenzen) greifen soll.

³⁵⁵ Vgl. VfGH Urteil Nr. 303/2003, RE Pkt. 18; Urteil Nr. 236/2004, RE Pkt. 3.1.; Urteil Nr. 215/2019, GA VfGH Nr. 40 vom 2. 10. 2019, RE Pkt. 7; zur Verteilung der Verwaltungskompetenz in der Verfassung oben 3. Teil, A.I.2.b).

³⁵⁶ Vgl. zu diesen Unterschieden auch *Parisi*, *Le Regioni* 2011, 852 f.

³⁵⁷ Vgl. für den Wortlaut der Bestimmung oben 3. Teil, A.I.3. (italienische Originalfassung: Fn. 301).

³⁵⁸ *D’Atena*, *Diritto* 270: „*innalzamento del titolo competenzaiale* (upgrading)“.

³⁵⁹ Z. B. Umwandlung einer geteilten statutarischen Kompetenz in eine Residualkompetenz.

rung – der Landesautonomie zur Folge. So steht z. B. die geteilte Kompetenz in der (umfassenderen) Materie Schutz der Gesundheit (Art. 117 Abs. 3 Verf.) über Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 dem *Land* zu, da dieses auch im statutarischen System für Hygiene und Gesundheitswesen zuständig ist (Art. 9 Nr. 10 Ast.).³⁶⁰

Schwieriger ist die Ermittlung des Trägers von *neuen* Kompetenzen, deren Zuordnung sich nicht schon aus einer analogen statutarischen Kompetenz ergibt. Es ist aber i. d. R. auch hier möglich, eine vorrangige Verbindung zu einer statutarischen Kompetenz herzustellen. So weist der VfGH etwa die im Statut nicht verankerte³⁶¹ geteilte Kompetenz für die Ordnung des Kommunikationswesens (Art. 117 Abs. 3 Verf.) dem *Land* zu und verweist darauf, dass diese zur – sachverwandten – Kompetenz gem. Art. 8 Nr. 4 Ast. (u. a. „Örtliche künstlerische, kulturelle und bildende Veranstaltungen und Tätigkeiten“, wofür in Südtirol „auch Hörfunk und Fernsehen verwendet werden“ können) i. V. m. Art. 7 und 10 DPR Nr. 691 vom 1. November 1973³⁶² hinzukommt.³⁶³ An das Land gehen auch die dem Statut nicht (in dieser Form) bekannten geteilten Kompetenzen (Art. 117 Abs. 3 Verf.) in den Bereichen Berufe³⁶⁴ und Energie, wobei der VfGH darauf verweist, dass dem Land im Statut keine Energiekompetenz i. e. S. zukommt, aber Kompetenzen, die sich indirekt auf diesen Bereich auswirken.³⁶⁵

³⁶⁰ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 126/2017, RE Pkt. 4.1.; Urteil Nr. 125/2015, RE Pkt. 4; Urteil Nr. 371/2008, RE Pkt. 5; Urteil Nr. 240/2007, RE Pkt. 7; Urteil Nr. 162/2007, GA VfGH Nr. 19 vom 16. 5. 2007, RE Pkt. 9.3.; Urteil Nr. 328/2006, RE Pkt. 3.1.; Urteil Nr. 134/2006, RE Pkt. 8.

³⁶¹ Die in der deutschen Fassung des Statuts als „Kommunikations- und Transportwesen im Interessensbereich der Provinz [...]“ bezeichnete ausschließliche Landeskompetenz (Art. 8 Nr. 18 Ast.) bezieht sich dagegen nicht auf die (Tele-)Kommunikation, sondern auf den Verkehr. Der Begriff „Kommunikationswesen“ beruht nur auf einer allzu wörtlichen Übersetzung des italienischen Begriffs „*comunicazioni*“ (siehe dazu bereits oben 2. Teil Fn. 1289), der sich nur auf *Verkehrsverbindungen* bezieht. Vgl. nur VfGH Urteil Nr. 206/1985, GA VfGH Nr. 173 vom 24. 7. 1985, RE Pkt. 2: „*la locuzione ‚comunicazioni e trasporti‘ [...] si riferisce chiaramente ai trasporti di persone o di cose, materia distinta [...] da quella stessa delle telecomunicazioni, e tanto più da quella delle diffusioni radiotelevisive*“; fast gleichlautend Urteil Nr. 207/1985, GA VfGH Nr. 173 vom 24. 7. 1985, RE Pkt. 3. Falsch daher *Peterlini O.*, Die Föderalismusentwicklung in Italien und ihre Auswirkungen auf die Sonderautonomien, am Beispiel der autonomen Region Trentino-Südtirol, ZöR 2008, 189 (235).

³⁶² GA Nr. 296 vom 16. 11. 1973. Vgl. v. a. Art. 7 Abs. 1 (Übertragung der „Aufgaben der Staatsverwaltung im Bereich der örtlich[en] künstlerischen, kulturellen und bildenden Veranstaltungen und Tätigkeiten mit den Mitteln des Hörfunks und des Fernsehens“) und Art. 10 Abs. 1 (Ermächtigung zur Errichtung und Führung eines Netzes für den Empfang von Hörfunk und Fernsehen aus dem deutschen und ladinischen Kulturraum).

³⁶³ VfGH Urteil Nr. 312/2003, RE Pkt. 5.1.: „*A tale competenza [...] va poi aggiunta [...] la competenza [...] relativa all'ordinamento della comunicazione, la quale [...] non può non estendersi anche alla Provincia*“.

³⁶⁴ Wobei die landesgesetzliche Einführung eines Berufsbilds „Masseur/Heilmasseur“ für verfassungswidrig erklärt wird. Vgl. VfGH Urteil Nr. 449/2006, GA VfGH Nr. 1 vom 3. 1. 2007, RE Pkt. 3.

³⁶⁵ VfGH Urteil Nr. 165/2011, GA VfGH Nr. 32 vom 18. 5. 2011, RE Pkt. 4, m. w. N. Zum 2017 erfolgten weiteren Ausbau der Energiekompetenz des Landes Südtirol siehe unten 3. Teil, A.II.4.

Somit legt der VfGH seinen Zuordnungsentscheidungen richtigerweise ein „Kriterium des Zusammenhangs“ der neuen Kompetenzen mit bestehenden statistischen Kompetenzen zugrunde.³⁶⁶ Besteht dagegen keine solche Verknüpfung, sind etwaige neue Kompetenzen jedenfalls dem Land – als „*centro di gravità della legislazione*“ – zuzuordnen.³⁶⁷

(2) Grundsatz der Einheitlichkeit der Institute

Prinzipiell folgt für den VfGH aus der Ausdehnung einer allgemeinen Kompetenz auf die Sonderautonomien, dass die Bestimmungen des Titels V „in ihrer Gesamtheit Anwendung finden“.³⁶⁸ Auch hier gilt also der Grundsatz der Einheitlichkeit der Institute.³⁶⁹

Konkret bedeutet dies, dass der Landesgesetzgeber derartige Kompetenzen unter Beachtung aller durch die Reform geschaffenen Bedingungen auszuüben hat, einschließlich jener zum Schutz der lokalen Gebietskörperschaften.³⁷⁰ Diese Kompetenzen unterliegen damit auch „allen – expliziten wie impliziten – Schranken des neuen Titels V“,³⁷¹ und insb. auch der Ausübung der Querschnittskompetenzen.³⁷² So kann das Land auch nicht die Zuerkennung von neuen „Formen und Bedingungen der Autonomie einfordern und zugleich – und in derselben Materie – die Fortgeltung des im Statut und den DFB verankerten Sonderregimes behaupten, um staatliche Befugnisse, die in der – als anwendbar erachteten – allgemeinen Regelung der Verfassung vorgesehen sind, zu begrenzen oder abzubauen.“³⁷³

³⁶⁶ So *D’Atena*, Minderheitenschutz 164; *ders.*, Diritto 269 (Fn. 50: „*criterio di connessione*“). Vgl. dazu auch *Happacher*, Autonomie 89; *Peterlini O.*, ZöR 2008, 232 f.

³⁶⁷ *D’Atena*, Diritto 269 (Fn. 50); *ders.*, Minderheitenschutz 164 („Zentrum der Gesetzgebungsbefugnis“). Ähnlich auch *Peterlini O.*, ZöR 2008, 232.

³⁶⁸ VfGH Urteil Nr. 370/2006, RE Pkt. 4.2.2., m.w.N. („*trovano applicazione nella loro interezza*“).

³⁶⁹ Siehe dazu bereits oben 3. Teil, A.I.3.d)aa) (bei Fn. 340).

³⁷⁰ VfGH Urteil Nr. 370/2006, RE Pkt. 4.2.2.

³⁷¹ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 134/2006, RE Pkt. 8 („*contemporaneo assoggettamento [...] ai limiti, espressi od impliciti, contenuti nel nuovo Titolo V*“); Urteil Nr. 383/2005, RE Pkt. 7; Urteil Nr. 162/2007, RE Pkt. 9.3.

³⁷² Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 274/2003, RE Pkt. 3.2.: „*[N]elle materie di cui al quarto comma del nuovo art. 117 della Costituzione [...] valgono soltanto i limiti di cui al primo comma dello stesso articolo (e, se del caso, quelli indirettamente derivanti dall’esercizio da parte dello Stato della potestà legislativa esclusiva in ‘materie’ suscettibili, per la loro configurazione, di interferire su quelle in esame)*“; Urteil Nr. 303/2007, GAVfGH Nr. 29 vom 25. 7. 2007, RE Pkt. 8 (Schutz des Wettbewerbs); Urteil Nr. 134/2006, RE Pkt. 8; Urteil Nr. 162/2007, RE Pkt. 9.3. (jeweils Festsetzung von Leistungsstandards im Bereich bürgerlich-sozialer Rechte).

³⁷³ VfGH Urteil Nr. 383/2005, RE Pkt. 7 („*non possono rivendicare [...] forme e condizioni di autonomia riconosciute dal Titolo V [...] e, contestualmente, affermare altresì la perdurante vigenza, nella stessa materia, del particolare regime individuato nello statuto e nelle relative norme di attuazione allo scopo di delimitare o ridurre i poteri statali previsti dalla disciplina costituzionale ordinaria della quale si sostiene l’applicabilità. Ciò non appare possibile so-*

Der VfGH zieht diese klare Trennung zwischen den zwei Systemen, die die Autonomie im Prinzip durchaus auch schützen kann,³⁷⁴ zwar nicht konsequent durch.³⁷⁵ Die Anwendung des Grundsatzes der Einheitlichkeit der Institute widerspricht Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 aber insofern grundsätzlich, als eine gänzliche Ausschaltung des Systems des Sonderstatuts wohl kaum mit dem Schutzziel des Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 in Einklang stehen kann.³⁷⁶

Bei einer tatsächlich nur auf vorteilhafte Aspekte beschränkten Anwendung des allgemeinen Systems könnte es dann z. B. auch nicht mehr zur absurden Situation kommen, dass der VfGH eine in der Verfassung verankerte Kompetenz wie die geteilte Gesundheitsschutzkompetenz als „wesentlich umfangreicher“ als die analoge statutarische Kompetenz erachtet, nur um den fraglichen Regelungsbereich *unmittelbar danach* über das Kriterium der Prävalenz der Querschnittskompetenz des Staates zur Festsetzung von wesentlichen Leistungsstandards zuzuordnen.³⁷⁷ Der VfGH erachtet also eine Kompetenz – über eine oftmals rein abstrakte und nicht folgenorientierte Bewertung³⁷⁸ – als vorteilhafter, obwohl (erst) dadurch eine Überlagerung mit einer Querschnittskompetenz möglich wird, die sogleich zur vollständigen Aushöhlung der vermeintlich vorteilhaften (Teil-)Kompetenz führt.³⁷⁹

prattutto a causa della assoluta specialità della norma contenuta nel citato art. 10, che rende estensibile alle [...] Province [...] le disposizioni della legge cost. [...] che riconoscano forme di autonomia più ampie, sulla base di una valutazione necessariamente complessiva e pertanto comprensiva sia dei nuovi poteri che dei relativi limiti, espressi od impliciti, contenuti nel nuovo Titolo V:“ Vgl. auch *Falcon*, Auswirkungen 40 („Kurzum, es gilt der Grundsatz ubi commoda, ibi incommoda“); *Ruggeri*, La specialità regionale in bilico tra attuazione e riforma della riforma (lineamenti di una ricostruzione), in: D’Atena (Hg.), Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma del titolo V (2005) 17 (insb. 41–52).

³⁷⁴ So schließt die klare Trennung zwischen den zwei Kompetenzregimes z. B. direkte Einwirkungen staatlicher Querschnittskompetenzen auf Landeskompetenzen aus (dazu oben 3. Teil, A.I.3.d)aa) sowie v. a. unten 3. Teil, A.IV.1.a)), was aber zuweilen nicht beachtet wird (vgl. oben 3. Teil, A.I.3.d)aa), bei Fn. 342, sowie unten 3. Teil, A.IV.1.b)).

³⁷⁵ Siehe dazu bereits oben 3. Teil, A.I.3.b) (insb. bei Fn. 319 und 322).

³⁷⁶ Siehe dazu bereits oben 3. Teil, A.I.3.b).

³⁷⁷ Vgl. VfGH Urteil Nr. 162/2007, RE Pkt. 9.1.–9.4. („*assai più ampia*“); ferner auch Urteil Nr. 240/2007, RE Pkt. 7 („[S]e, da un lato, è evidente il rilievo che riveste [...] la materia della tutela della salute [...], che trova applicazione anche rispetto alle ricorrenti ai sensi dell’art. 10 [...] in ragione della maggiore estensione [...] – dall’altro, deve riconoscersi prevalenza alla materia del coordinamento informativo statistico e informatico dei dati“); auch für weitere Fälle *Ruggiu*, Le Regioni 2011, 808–812; für einen ähnlichen Fall oben 3. Teil Fn. 336.

³⁷⁸ Vgl. auch *Ruggiu*, Le Regioni 2011, 786 (u. a.: „la Corte usa spesso l’art. 10 in modo astratto, ignorando gli effetti che il sistema di limiti derivanti dal Titolo V può avere“), 806 („Come l’art. 10 da clausola di favore può diventare clausola di sfavore: *sussumere*, in astratto nell’art. 10 per applicare il sistema dei limiti del Titolo V“; „la Corte ha, talvolta, scelto tra Statuto e art. 10 in base alla competenza più favorevole, in astratto“, anche se poi in concreto il sistema dei limiti è risultato più sfavorevole, sulla base del Titolo V“) und 808–812.

³⁷⁹ Die absurde Situation spiegelt sich schon am Beginn der Begründung wider, wo von einer Anwendbarkeit der aushöhlenden Querschnittskompetenz gem. Art. 117 Abs. 2 lit. m Verf. aufgrund von Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 die Rede ist. Vgl. VfGH Urteil Nr. 162/2007, RE

Zuletzt hat der VfGH aber klar betont, dass der Staat die Anwendbarkeit des allgemeinen Regimes über die Günstigkeitsklausel *begründen* muss – und zwar auch dann, wenn sich eine *geteilte* statutarische Kompetenz und eine *Residualkompetenz* gegenüberstehen.³⁸⁰ V. a. aber hat er nun auch viel klarer betont, dass die Anwendbarkeit der Günstigkeitsklausel eine insgesamt Vorteilhaftigkeit des allgemeinen Regimes in Bezug auf die *konkret betroffene (Verwaltungs-)Funktion* voraussetzt, und dass diese nicht auf der Grundlage eines abstrakten Blicks auf die gesamte *Materie* erfolgen kann.³⁸¹ Sollte sich diese Judikaturlinie, die sich in dieser Deutlichkeit erst in einem Urteil feststellen lässt, bestätigen – und dafür gibt es erste Anzeichen³⁸² –, wäre dies eine Trendumkehr, die die Problematik des rein abstrakten,

Pkt. 9.1.: „La disposizione impugnata, pur intersecando la sfera di competenza legislativa concorrente assegnata dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione [...], rinviene, tuttavia, il suo prevalente titolo di legittimazione nella competenza legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera m) [...]. Competenza, questa, che [...] deve ritenersi operante anche in relazione alle suddette Province autonome, in ragione dell'art. 10“. Vgl. auch Ruggiu, *Le Regioni* 2011, 786, 806 und 808–812 (809: „Sorge cioè il dubbio che la Corte *sussumma, strumentalmente* dentro la *tutela della salute* quando vuole applicare i limiti o le materie-limite del Titolo V. Ma in questo modo, si tradisce lo spirito dell'art. 10 e lo si fa, di fatto, operare come clausola di sfavore. Può, infatti, essere, in astratto, vero che la *tutela della salute* sia più ampia del titolo competenziale *igiene e sanità*, ma le ricadute in concreto dovrebbero essere tenute in conto. In che cosa consisterebbe il maggior favore che implica una classificazione dentro la *tutela della salute*? Questo non è dimostrato affatto.“).

³⁸⁰ VfGH Urteil Nr. 119/2019, RE Pkt. 2, m.w.N.; vgl. dazu Giangaspero, *La transitorietà infinita: l'applicazione della clausola di maggior favore a quasi vent'anni dalla sua entrata in vigore*, Nota a sentenza n. 119/2019, *Le Regioni* 2019, 869 (insb. 876 ff.).

³⁸¹ VfGH Urteil Nr. 119/2019, RE Pkt. 2: „Tutto ciò comporta tuttavia che [...] condizione per l'applicazione del Titolo V alla regione speciale sia un risultato complessivamente favorevole per la sua autonomia del raffronto fra il regime della funzione, così definito, in base allo stesso Titolo V e la parallela, a sua volta complessiva, disciplina della funzione risultante dallo statuto speciale. La clausola di maggior favore di cui all'art. 10 [...], se importa che le autonomie speciali non restino private delle più ampie forme di autonomia concesse alle regioni ordinarie [...], non può a maggior ragione comportare che l'effetto dell'applicazione del Titolo V si risolva, di per sé, in una restrizione dell'autonomia della regione speciale.“

Della descritta comparazione di regimi, delle sue ragioni e dei suoi esiti, deve essere dato conto da chi intenda farne valere i risultati al fine di contestare la legittimità costituzionale di una disposizione di legge [...].

Di tale raffronto, delle ragioni dell'assunta più ampia autonomia garantita in applicazione di un regime piuttosto che dell'altro, non vi è traccia nel ricorso [...]. Il ricorrente si limita ad affermare che l'applicazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., norma assunta come più favorevole, trascina con sé quella dell'art. 117, secondo comma, lettera s), e (quanto al primo motivo) dell'art. 118, primo comma, Cost., senza illustrare in alcun modo la maggiore autonomia che il regime complessivo del Titolo V implicherebbe a favore della Regione, alla luce di una comparazione con quello previsto nello Statuto speciale“.

³⁸² Vgl. v. a. VfGH Urteil Nr. 16/2020, GA VfGH Nr. 8 vom 19.2.2020, RE Pkt. 5.2.2. („Nella sentenza n. 119 del 2019 [...] questa Corte ha peraltro osservato che il richiamo alla ricordata clausola di maggior favore non può, per paradosso, comportare che l'effetto dell'applicazione del Titolo V si risolva, di per sé, in una restrizione dell'autonomia [...]“); ferner Urteil Nr. 43/2020, GA VfGH Nr. 11 vom 11.3.2020, RE Pkt. 2.1. („il ricorrente [...] ha dato sufficientemente conto delle condizioni per l'applicazione delle norme di competenza di

nicht folgenorientierten Vergleichs der Kompetenzregimes³⁸³ erheblich abschwächen würde.

Neben den expliziten und impliziten Schranken des allgemeinen Systems gilt für Bereiche, die Südtirol über die Günstigkeitsklausel zustehen, aber auch die allgemeine Ersatzgewalt, die aber erst mit Übertragung der *Verwaltungskompetenzen* wirksam wird.³⁸⁴ Auch ist dann eine „*chiamata in sussidiarietà*“ möglich,³⁸⁵ während deren Anwendung bei statutarischen Kompetenzen – dank des Grundsatzes der Parallelität³⁸⁶ und des Verbots der gesetzlichen Zuweisung von Verwaltungskompetenzen an den Staat³⁸⁷ – strengen Voraussetzungen unterliegt,³⁸⁸ wenngleich der VfGH diesen Unterschied nicht immer beachtet.³⁸⁹

Eine weitere bedeutende Folge der Anwendung der allgemeinen Kompetenzordnung ist die Nichtanwendbarkeit der DFB des Art. 2 GvD Nr. 266/1992.³⁹⁰ Diese sieht nämlich – in Abs. 1 – eine Anpassungspflicht der Landesgesetzgebung an jene staatsgesetzlichen Regelungen vor, die Ausdruck der Schranken gem. Art. 4 und 5

cui al Titolo V [...] nei confronti della Regione ad autonomia speciale, sulla base del raffronto fra il regime della funzione, definito in base allo stesso Titolo V, e la parallela, a sua volta complessiva, disciplina della funzione risultante dallo statuto speciale (sentenza n. 119 [...])“; auf das Urteil Nr. 119/2019 verwiesen wird zudem auch in Urteil Nr. 103/2020, GA VfGH Nr. 36 vom 2.9.2020, RE Pkt. 3.2.2.; Urteil Nr. 25/2020, GA VfGH Nr. 9 vom 26.2.2020, RE Pkt. 2.2., Urteil Nr. 166/2019, GA VfGH Nr. 28 vom 10.7.2019, RE Pkt. 7.1., und Urteil Nr. 148/2019, GA VfGH Nr. 26 vom 26.6.2019, RE Pkt. 4.

³⁸³ Siehe zu dieser Problematik mit Bezug auf Südtirol auch unten 3. Teil, A.II.3.c)bb) und 3. Teil, A.IV.2.a).

³⁸⁴ Art. 117 Abs. 5 und Art. 120 Abs. 2 Verf. Siehe dazu bereits oben 3. Teil, A.I.3.d)aa) (bei Fn. 347–354). Diese Übertragung hat gem. Art. 11 (Abs. 2) G Nr. 131/2003 mit DFB zu erfolgen. Siehe dazu unten 3. Teil, A.I.3.d)bb)(3).

³⁸⁵ Siehe zu diesem Instrument oben 3. Teil, A.I.2.b), m.w.N. Vgl. *Parisi*, *Le Regioni* 2011, 830 und 871 f.

³⁸⁶ Siehe dazu oben 2. Teil, B.II.1.c)bb).

³⁸⁷ Art. 4 Abs. 1 GvD Nr. 266/1992. Siehe dazu oben 2. Teil, B.II.2.c)bb)(4).

³⁸⁸ Z. B. VfGH Urteil Nr. 144/2014, GA VfGH Nr. 24 vom 4.6.2014, RE Pkt. 5.2. („*una deroga al [principio del parallelismo] può essere giustificata solo se la valutazione dell'interesse unitario sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata. [...] è necessario che [la legge statale] detti una disciplina logicamente pertinente (dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni), che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine e che sia adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione [...] attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, attraverso adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali“).*

³⁸⁹ Vgl. dazu *Ruggiu*, *Le Regioni* 2011, 816 f., mit Verweis auf VfGH Urteil Nr. 88/2007, RE Pkt. 4 und 7 (Verfassungsmäßigkeit einer „*chiamata in sussidiarietà*“ im Bereich des Fremdenverkehrs und Anwendbarkeit sowohl für Regionen mit Normalstatut als auch mit Sonderstatut, da die einschlägige statutarische Kompetenz und die Residualkompetenz deckungsgleich seien). Dazu auch unten 3. Teil, A.IV.2.a) und 4. Teil, B.III.1.

³⁹⁰ Siehe dazu oben 2. Teil, B.II.2.c)bb)(2).

AST. sind – und bezieht sich somit nur auf *statutarische* Materien.³⁹¹ Mit den DFB zur Übertragung der Verwaltungskompetenzen i.Z.m. neuen bzw. erweiterten Gesetzgebungskompetenzen sollte der Anwendungsbereich des GvD Nr. 266/1992 (und insb. von Art. 2 und 4) daher unbedingt auch auf diese Kompetenzen ausgedehnt werden,³⁹² um Rechtssicherheit hinsichtlich des Verhältnisses von Staats- und Landesrechtsordnung zu schaffen und eine – wohl kaum mit einer echten Autonomie zu vereinbarende³⁹³ – *unmittelbare* Einwirkung von Querschnittskompetenzen des Staates auch hier zu vermeiden. Als Vorbild für eine solche Begrenzung der Auswirkungen von Querschnittskompetenzen kann Art. 79 Abs. 4 AST. i.d.F. Art. 1 Abs. 407 lit. e Nr. 3 G Nr. 190/2014 dienen, wo explizit festgehalten wird, dass sich das Land „nur“ i.S.v. Art. 2 GvD Nr. 266/1992 an die staatlichen (Grundsatz-) Normen zur Finanzkoordinierung anpassen muss.³⁹⁴

(3) Übertragung der Verwaltungskompetenzen

Gem. Art. 11 („Durchführung des Art. 10 VerfG Nr. 3/2001“) Abs. 2 G Nr. 131/2003 können die paritätischen Kommissionen für jene Materien, in denen den Sonderautonomien dank Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 neue Gesetzgebungskompetenzen zustehen, die Erlassung von DFB zur Übertragung der Güter sowie der finanziellen, personellen und organisatorischen Mittel vorschlagen („*proporre*“),³⁹⁵ die für die Ausübung der damit zusätzlich einhergehenden Verwaltungskompetenzen erforderlich sind. Mit DFB kann zudem gem. Art. 11 Abs. 3 G Nr. 131/2003 die Tätigkeit der Sonderautonomien in Ausübung ihrer Kompetenzen im Bereich der internationalen Beziehungen und der Beziehungen zur EU spezifisch geregelt werden.

Verwaltungskompetenzen, die mit neuen oder erweiterten Gesetzgebungskompetenzen des Landes in Anwendung der Günstigkeitsklausel einhergehen, gehen also

³⁹¹ So auch *Happacher*, Autonomie 106 f. Bis 2001 verfügte das Land auch gar nicht über in der Verfassung verankerte Kompetenzen (und es bestand wegen der umfassenderen Landesautonomie auch kein Bedarf dafür).

³⁹² So auch *Happacher*, Autonomie 107, die auch darauf verweist, dass die Ausdehnung der Prinzipien des GvD Nr. 266/1992 „auch aufgrund der internationalen Verpflichtungen Italiens erforderlich [ist]: Sie umfassen im Rahmen der Aufrechterhaltung des Autonomiestandes von 1992 eindeutig auch die besondere Regelung des Verhältnisses zwischen staatlichen und landesgesetzlichen Normen.“ Dazu stellt sich aber die Frage, ob die völkerrechtliche Verpflichtung Italiens zur Anwendung des GvD Nr. 266/1992 – als Teil des Schutzniveaus von 1992 – wirklich *alle* Landeskompetenzen betrifft, oder aber nur jene, die selbst von diesem Schutzniveau gedeckt sind. Jedenfalls umfasst die völkerrechtliche Verpflichtung zur Anwendung des GvD Nr. 266/1992 nur *statutarische* Kompetenzen, da sich das GvD Nr. 266/1992 (freilich) nur auf ebendiese Kompetenzen bezieht.

³⁹³ Vgl. für die kompetenz- und somit autonomieaushöhlende Wirkung unmittelbarer Einwirkungen staatlicher Querschnittskompetenzen im Allgemeinen unten 3. Teil, A.IV.1.b).

³⁹⁴ Diese Regelung wurde in Umsetzung der Finanzvereinbarung von 2014 eingefügt. Siehe dazu kurz unten 3. Teil, A.III.1.b). Zur Finanzkoordinierungskompetenz des Staates siehe bereits oben 3. Teil, A.I.2.a)dd)(7).

³⁹⁵ Vgl. zur Verwendung dieses Begriffs *Cosulich*, Decreto 73–75; *Pitruzzella*, Regioni 222 f.

nicht direkt und automatisch – in Anwendung des Grundsatzes der Parallelität – auf das Land über, sondern die Übertragung muss mit entsprechenden DFB erfolgen.³⁹⁶

In der jüngeren Rsp. scheint der VfGH diesem – in Art. 11 G Nr. 131/2003 normierten und verfassungsgerichtlich zunächst bestätigten – Erfordernis einer Zuordnung mit DFB aber nicht mehr in jedem Fall zu folgen. Vielmehr tendiert er nun zu einer Zuordnung der Verwaltungskompetenzen mit Regional- bzw. Landesgesetz i.S.v. Art. 118 Verf.³⁹⁷ Diese Form der Zuordnung ist aber nicht auch für die Zuordnung jener Verwaltungskompetenzen – und v. a. der erforderlichen Güter sowie finanziellen, personellen und organisatorischen Mittel – möglich, die zu diesem Zeitpunkt noch außerhalb der Sphäre des Landes stehen, da die Übertragung von Verwaltungskompetenzen vom Staat auf die Sonderautonomien nach ständiger Rsp. (vor 2001) mit DFB erfolgen muss (und nicht durch ein Landesgesetz).³⁹⁸ Und tatsächlich behandelt das Urteil, das dieser Änderung der Judikatur zugrundeliegt, Verwaltungskompetenzen, die der Region Sardinien schon vor 2001 mit DFB zugewiesen wurden³⁹⁹ – und die somit bereits innerhalb der regionalen Sphäre angesiedelt waren.

³⁹⁶ Vgl. VfGH Urteil Nr. 236/2004, RE Pkt. 3.1. („*La lettura dell’art. 11 legge n. 131 del 2003] risulta agevole: per tutte le competenze legislative aventi un fondamento nello statuto speciale, il principio del parallelismo [...] conserva la sua validità. Per le ulteriori, più ampie competenze che le [...] Province autonome traggano dalla Costituzione, in virtù della clausola di maggior favore, troverà invece applicazione l’art. 11 [...] e quindi il trasferimento delle funzioni avrà luogo secondo le modalità previste dalle norme di attuazione*“). Vgl. für die wenigen derartigen DFB *Cosulich*, Decreto 72–74; *Poggi*, *federalismi.it* Nr. 22/2015, 21 ff.

³⁹⁷ I.d.R. Übertragung an die Gemeinden, aber Möglichkeit zur Zuordnung an Provinzen, Region oder Staat nach den Grundsätzen der Subsidiarität, Differenzierung und Angemessenheit. Vgl. VfGH Urteil Nr. 252/2016, GA VfGH Nr. 48 vom 30. 11. 2016, RE Pkt. 3.2.: „*[N]elle materie di potestà legislativa concorrente [...] l’allocazione delle funzioni amministrative non spetta, in linea di principio – in assenza, cioè, di specifiche ragioni che rendano evidente la necessità di considerare l’attribuzione della funzione ad un determinato ente locale come rispondente ad un principio fondamentale – allo Stato, bensì alla Regione, la quale può, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, trattenere a sé la funzione ovvero attribuirle ad un diverso livello di governo [...]. E nulla, peraltro, impedirebbe allo Stato di lamentare la lesione [...] dell’art. 118, primo comma, Cost., qualora ritenesse che – in materie che alla competenza delle Regioni ad autonomia speciale spettino non già per decisione dello statuto ma in virtù della ricordata clausola di cui all’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 [...] – la scelta del livello di governo a cui la legge regionale affida le funzioni amministrative non risponda proprio ai ricordati principi [...].*

In definitiva, il ricorso presentato per asserita lesione dell’art. 117, terzo comma, Cost., non è fondato, giacché legittimamente può la legge della Regione Sardegna decidere come allocare le funzioni di protezione civile tra i suoi enti locali e, come accaduto nel caso in esame, ‘spostare’ tali funzioni dal livello provinciale a quello regionale e/o comunale.“ Dazu *Mabellini*, *La disciplina delle funzioni amministrative nelle Regioni speciali: la Corte costituzionale aggiusta il tiro sull’applicazione della clausola di equiparazione*, *Giur. cost.* 2016, 2261; *D’Atena*, *Diritto* 272 f. und 279. Vgl. zu Art. 118 Verf. bereits oben 3. Teil, A.I.2.b).

³⁹⁸ Vgl. nur die Judikatur- und Literaturnachweise bei *Mabellini*, *Giur. cost.* 2016, 2263 f. (Fn. 6 und 8).

³⁹⁹ Art. 1 GvD Nr. 234 vom 17. 4. 2001, GA Nr. 141 vom 20. 6. 2001 (Übertragung aller mit GvD Nr. 112 vom 31. 3. 1998, OBl. Nr. 77 zu GA Nr. 92 vom 21. 4. 1998, an die Regionen mit

II. Erweiterungen des Schutzniveaus von 1992

Erweiterungen des Schutzniveaus von 1992 erfolgten zunächst durch (bloße) Delegierungen, später dann v. a. durch verfassungsrechtliche Entwicklungen. Viele weitere Erweiterungen waren zudem die Folge der Erlassung von neuen bzw. der Änderung von bestehenden DFB.

1. Delegierungen

Erste Erweiterungen nach 1992 erfolgten – im Rahmen der „dynamischen Autonomie“⁴⁰⁰ – durch die Delegierung von staatlichen Gesetzgebungs- und/oder Verwaltungskompetenzen an das Land.⁴⁰¹ Wie erwähnt,⁴⁰² ist die Delegierung eine statutarisch verankerte Form der Kompetenzübertragung an das Land mit einfachem Staatsgesetz, die auf ebendiesem Weg zurückgenommen werden kann (vgl. Art. 16 Abs. 4 ASt. für Verwaltungskompetenzen).

Später wurde aber auch eine allgemeine staatsgesetzliche Grundlage für Delegierungen an Sonderautonomien geschaffen – zunächst mit Art. 34 Abs. 2 G Nr. 724 vom 23. Dezember 1994,⁴⁰³ danach mit Art. 2 Abs. 56 G Nr. 549 vom 28. Dezember 1995.⁴⁰⁴ Art. 2 Abs. 56 G Nr. 549/1995 sieht u. a. vor, dass staatliche Kompetenzen an die Sonderautonomien delegiert werden können. Da diese Delegierungen aber zu einer Entlastung des Staatshaushalts führen sollen, müssen die Gebietskörperschaften die Kosten für ihre Ausübung tragen – sie sollen aber über jährlich auszuhandelnde Finanzmittel verfügen.⁴⁰⁵ V. a. aber soll die Delegierung – anders als im

Normalstatut und an ihre lokalen Gebietskörperschaften delegierten Verwaltungskompetenzen auch auf die Region Sardinien). Vgl. dazu VfGH Urteil Nr. 252/2016, RE Pkt. 3.2.: „[N]on può certo sostenersi che la specifica allocazione delle diverse funzioni tra gli enti locali del sistema regionale in materia di protezione civile, quale definita dall’art. 108 del d.lgs. n. 112 del 1998, risultati ‘cristallizzata’ e non possa essere modificata in virtù dell’esistenza di una disposizione di attuazione statutaria che, genericamente, conferisce alla Regione e ai suoi enti locali molteplici funzioni amministrative.“ Vgl. für die rechtsdogmatischen Auswirkungen der damit zugestanden Möglichkeit einer Derogation von DFB durch Regionalgesetze *Maellini*, Giur. cost. 2016, 2264–2269.

⁴⁰⁰ Vgl. für diesen Begriff etwa *Parolari*, Autonomia (u. a. im Titel); *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 78; *Bonell/Winkler*, Autonomie 159; *Happacher*, Modelle 181 f.; *Peterlini O.*, Autonomie und Minderheitenschutz in Südtirol und im Trentino. Überblick über Land und Geschichte, Recht und Politik² (2000) 152 f.

⁴⁰¹ Für einen Überblick siehe *Bonell/Winkler*, Autonomie 156 ff.; *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 77 ff. Zur völkerrechtlichen Relevanz der nach 1992 erfolgten Delegierungen siehe dagegen unten 3. Teil, B.III.1.

⁴⁰² Oben 2. Teil, A.II.2.c)dd) (Erstes Autonomiestatut), 2. Teil, B.II.1.c)aa)(1) (Gesetzgebungskompetenzen) und 2. Teil, B.II.1.c)bb) (Verwaltungskompetenzen).

⁴⁰³ OBl. Nr. 174 zu GA Nr. 304 vom 30. 12. 1994.

⁴⁰⁴ OBl. Nr. 153 zu GA Nr. 302 vom 29. 12. 1995.

⁴⁰⁵ Vgl. dazu auch Art. 16 Abs. 3 ASt. und die DFB des Art. 14 GvD Nr. 268/1992.

Statut vorgesehen – nicht mit einfachem Staatsgesetz erfolgen, sondern mit DFB nach Stellungnahme der paritätischen Kommissionen.⁴⁰⁶

Prinzipiell bedeutet eine Delegation keine – v. a. Föderalismus kennzeichnende – „Teilung“ von Kompetenzen, da die „ableitende Einheit“ (der Staat) keine Souveränität aufgibt,⁴⁰⁷ sondern diese jederzeit wieder zurücknehmen kann. Dies gilt jedenfalls für Kompetenzen, die nach den Regeln des Statuts delegiert werden. Für Delegationen mit DFB nach Art. 2 Abs. 56 G Nr. 549/1995 gilt dies aber nur bedingt, da auch deren Rücknahme mit DFB – und nach (positiver)⁴⁰⁸ Stellungnahme der paritätischen Kommission – erfolgen muss.⁴⁰⁹

Tatsächlich wurden viele Kompetenzen i.S.v. Art. 34 Abs. 2 G Nr. 724/1994 bzw. Art. 2 Abs. 56 G Nr. 549/1995 mit DFB an das Land delegiert, darunter: Ämter für Kraftfahrzeugwesen und konzessionierte Transporte;⁴¹⁰ Arbeitsamt und dezentrale Arbeitsvermittlungsstellen;⁴¹¹ dienst- und besoldungsrechtliche Stellung des Lehrpersonals staatlicher Schulen;⁴¹² Staatsstraßen;⁴¹³ Wasserbauten erster und zweiter Kategorie⁴¹⁴ sowie Konzessionen für große Wasserkraftwerke;⁴¹⁵ örtliche Eisen-

⁴⁰⁶ Kritisch zu Art. 2 Abs. 56 G Nr. 549/1995 *Cosulich*, Decreto 69–71.

⁴⁰⁷ So *Gamper*, Die „devolution“ im Vereinigten Königreich: Renaissance der historischen Nationen?, in: Pan/Pfeil (Hg.), Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen. Band 3 (2006) 415 (415).

⁴⁰⁸ Zur materiellen Bindungswirkung der Stellungnahme der paritätischen Kommission siehe oben 2. Teil, B.II.2.a).

⁴⁰⁹ Vgl. *Happacher*, Weiterentwicklung 182; *dies.*, Autonomie 70 („Garantie gegen einseitige Abänderungen“).

⁴¹⁰ Mit Gesetzgebungskompetenz zur Regelung der Organisation der delegierten Verwaltungskompetenzen. Art. 4-bis und 4-ter GvD Nr. 527 vom 19. 11. 1987 (GA Nr. 301 vom 28. 12. 1987) i. d. F. Art. 1 und 4 GvD Nr. 429 vom 21. 9. 1995 (GA Nr. 245 vom 19. 10. 1995).

⁴¹¹ Mit Gesetzgebungskompetenz zur Regelung der Organisation der delegierten Verwaltungskompetenzen. Art. 9-bis und 9-ter DPR Nr. 280 vom 22. 3. 1974 (GA Nr. 196 vom 26. 7. 1974) i. d. F. Art. 1 und 2 GvD Nr. 430 vom 21. 9. 1995 (GA Nr. 245 vom 19. 10. 1995).

⁴¹² Inspektoren, Direktoren und Lehrpersonen. Mit Gesetzgebungskompetenz zur Regelung der delegierten Verwaltungskompetenzen. Vgl. v. a. Art. 1 Abs. 2 und Art. 12 DPR Nr. 89 vom 10. 2. 1983 (GA Nr. 91 vom 2. 4. 1983) i. d. F. Art. 1 und 7 GvD Nr. 434 vom 24. 7. 1996 (OBl. Nr. 140 zu GA Nr. 197 vom 23. 8. 1996) sowie Art. 15 GvD Nr. 434/1996; vgl. aber auch Art. 11 Abs. 4 DPR Nr. 89/1983 i. d. F. Art. 6 GvD Nr. 434/1996 (Ernennung der Präsidenten und Mitglieder der Kommissionen für die Staatsprüfungen der Schulen aller Arten und Grade); Art. 21 Abs. 2 DPR Nr. 89/1983 i. d. F. Art. 9 GvD Nr. 434/1996 (Ernennung des Hauptschulamtsleiters und des Schulamtsleiters für die Verwaltung der Schulen in den ladinischen Ortschaften).

⁴¹³ Delegation der Kompetenzen des Staates und der Nationalen Autonomen Straßenverwaltung (ANAS). Mit Gesetzgebungskompetenz zur Regelung der Organisation der delegierten Verwaltungskompetenzen. Art. 19 Abs. 1–10, Art. 27 Abs. 8–10 bzw. Art. 29 Abs. 4–10 DPR Nr. 381 vom 22. 3. 1974 (GA Nr. 223 vom 27. 8. 1974) i. d. F. Art. 1, 2 bzw. 3 GvD Nr. 320 vom 2. 9. 1997 (GA Nr. 222 vom 23. 9. 1997).

⁴¹⁴ Art. 7 DPR Nr. 381/1974 i. d. F. Art. 4 GvD Nr. 463 vom 11. 11. 1999, GA Nr. 289 vom 10. 12. 1999, sowie Art. 21 Abs. 4 und 5 GvD Nr. 463/1999.

bahndienste;⁴¹⁶ Grund- und Gebäudekataster;⁴¹⁷ Konservatorium;⁴¹⁸ Kasse für Lohnausgleich, Arbeitslosigkeit und Mobilität⁴¹⁹ bzw. Folgeregulierung;⁴²⁰ Verwaltungs- und Organisationstätigkeit zur Unterstützung des Verwaltungsgerichts (Land)⁴²¹ bzw. der Ämter der ordentlichen Gerichtsbarkeit (Region; mit Möglichkeit zur Weiterdelegation an das Land);⁴²² Erlassung von verkehrsbeschränkenden Maßnahmen (einschließlich Maut) für Südtirol und das Trentino verbindende Straßen zur Beschränkung der negativen Folgen des Verkehrs auf Güter oder Ortschaften von hohem Natur- und Landschaftswert.⁴²³

Die Delegation der Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Finanzierung und des Baus der Universität Bozen sowie der Ausübung der entsprechenden Verwaltungskompetenzen erfolgte dagegen – mit Art. 17 Abs. 121 G Nr. 127 vom 15. Mai

⁴¹⁵ Art. 1-bis (Abs. 16: geteilte Gesetzgebungskompetenz) DPR Nr. 235/1977 i. d. F. Art. 11 GvD Nr. 463/1999 sowie Art. 21 Abs. 4 und 5 GvD Nr. 463/1999. Für die spätere Entwicklung in diesem Bereich siehe bereits oben 3. Teil, A.I.3.d)bb)(1) (bei Fn. 365); ferner unten 3. Teil, A.II.3.b) und v.a. 3. Teil, A.II.4.

⁴¹⁶ Art. 1-bis GvD Nr. 527/1987 i. d. F. Art. 1 GvD Nr. 174 vom 16.3.2001, GA Nr. 114 vom 18.5.2001.

⁴¹⁷ Art. 1 GvD Nr. 280 vom 18.5.2001, GA Nr. 161 vom 13.7.2001.

⁴¹⁸ Art. 1 GvD Nr. 245 vom 25.7.2006, GA Nr. 185 vom 10.8.2006. Aber unter Bezugnahme auf Art. 16 bzw. 17 ASt. (Delegierung von Verwaltungs- bzw. Gesetzgebungskompetenzen). Es stellt sich daher zumindest in Bezug auf die mit Verweis auf Art. 16 ASt. delegierten Verwaltungskompetenzen (Art. 1 Abs. 2 GvD Nr. 245/2006) die Frage, ob eine Änderung oder Rücknahme – trotz der Grundlage in einer DFB – auch durch ein einfaches Staatsgesetz möglich ist, da Art. 16 Abs. 4 ASt. diese Möglichkeit explizit vorsieht. Dafür müssten die Kosten für die Kompetenzausübung „weiterhin zu Lasten des Staates“ gehen (Art. 16 Abs. 3 ASt.).

⁴¹⁹ Vgl. Art. 2 Abs. 124 G Nr. 191/2009 (es handelt sich hier um eine paktierte Bestimmung i. S.v. Art. 104 Abs. 1 ASt. in Umsetzung des Mailänder Abkommens: vgl. Art. 2 Abs. 106 G Nr. 191/2009; dazu unten 3. Teil, A.III.1.a)).

⁴²⁰ Vgl. die DFB des Art. 1 Abs. 2 GvD Nr. 28 vom 5.3.2013 (GA Nr. 78 vom 3.4.2013) zur Durchführung der mit Art. 2 Abs. 124 G Nr. 191/2009 delegierten Kompetenzen. Gem. Art. 2 GvD Nr. 28/2013 hat das Land auch eine geteilte Gesetzgebungskompetenz für diese sozialen Abfederungsmaßnahmen (Zugangsvoraussetzungen und -kriterien; Berechtigte; Ausmaß, Dauer und Voraussetzungen der Inanspruchnahme der Leistungen).

⁴²¹ Art. 19-quater DPR Nr. 426 vom 6.4.1984 (GA Nr. 217 vom 8.8.1984) i. d. F. Art. 1 Abs. 1 GvD Nr. 51 vom 6.4.2016 (GA Nr. 94 vom 22.4.2016) sowie Art. 2 Abs. 1 GvD Nr. 51/2016.

⁴²² Art. 1 GvD Nr. 16 vom 7.2.2017, GA Nr. 43 vom 21.2.2017. Von der Delegation ausgenommen ist aber das Verwaltungspersonal in Führungspositionen (Art. 1 Abs. 1 Satz 1); zur Möglichkeit der Weiterdelegation vgl. Art. 1 Abs. 1 Satz 2. Die Liegenschaften, in denen die Gerichtsamter ihren Sitz haben, gehen dagegen – für die Dauer der Delegation (Rückabtretungspflicht) – an das Land über (Art. 1 Abs. 13).

⁴²³ Art. 19 Abs. 11 und Abs. 12 DPR Nr. 381/1974 i. d. F. Art. 1 GvD Nr. 46 vom 3.3.2016, GA Nr. 80 vom 6.4.2016. Dazu *Eisendle*, Verkehr, in: Obwexer/Happacher/Zwilling (Hg.), EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie II (2019) 380 (427, 445 f. und 452–454); *Haller*, Il governo dell'economia. Alto Adige/Südtirol, in: Happacher/Toniatti (Hg.), Gli ordinamenti dell'Euregio. Una comparazione (2018) 259 (270 f.).

1997⁴²⁴ – i.S.v. Art. 17 ASt. In der Folge übernahm das Land mit der paktierten Norm des Art. 2 Abs. 123 G Nr. 191/2009⁴²⁵ die gesamte Finanzierung der Universität, des Konservatoriums und der Postzustellung.

Zudem wurden mit Art. 1 RG Nr. 3 vom 17. April 2003⁴²⁶ die Verwaltungskompetenzen der Region in den Bereichen Handelskammer, Entwicklung des Genossenschaftswesens und Aufsicht über die Genossenschaften, Körperschaften für Boden- und Agrarkredit, Spar- und Raiffeisenkassen, Kreditanstalten regionalen Charakters sowie Anlegung und Führung der Grundbücher i.S.v. Art. 18 Abs. 1 ASt. an das Land delegiert.

2. Reform des Autonomiestatuts von 2001

Mit VerfG Nr. 2/2001 wurden die Statute aller fünf Regionen mit Sonderstatut geändert.⁴²⁷ Diese Änderungen dienten v. a. dazu, die den Regionen mit Normalstatut mit VerfG Nr. 1 vom 22. November 1999⁴²⁸ zuerkannte Autonomie zur Regelung der Regierungsform⁴²⁹ und die Direktwahl des Präsidenten der Region⁴³⁰ auf die Sonderautonomien auszudehnen.⁴³¹

Für Südtirol war die Reform aber v. a. deshalb von großer Bedeutung, weil das (institutionelle) Gewicht der Region weiter beschränkt und das ordentliche Verfahren zur Änderung des Statuts abgeändert wurde. Auf diese zwei Punkte soll nun näher eingegangen werden.⁴³² Zudem wurden auch die Möglichkeiten der ladinischsprach-

⁴²⁴ OBl. Nr. 98 zu GA Nr. 113 vom 17.5.1997. Ähnlich Art. 1 Abs. 5 GvD Nr. 245/2006 u. a. zu Konservatorien.

⁴²⁵ Siehe dazu bereits oben 3. Teil Fn. 419.

⁴²⁶ ABIReg. Nr. 17 vom 29.4.2003.

⁴²⁷ Art. 1: Sizilien; Art. 2: Aostatal; Art. 3: Sardinien; Art. 4: Trentino-Südtirol; Art. 5: Friaul-Julisch Venetien.

⁴²⁸ GA Nr. 299 vom 22.12.1999.

⁴²⁹ Zur (Entwicklung der) Regierungsform der Regionen z. B. *Fusaro*, La forma di governo regionale, in: Groppi/Olivetti (Hg.), La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V² (2003) 77.

⁴³⁰ Vgl. Art. 122 Abs. 5 Verf. i. d. F. Art. 2 VerfG Nr. 1/1999 (Direktwahl als Regelfall; Präsident ernannt Ausschuss).

⁴³¹ Vgl. z. B. *Postal/Guella*, L'autonomia in divenire. L'evoluzione dell'ordinamento provinciale dalle riforme del 2001 al federalismo fiscale, in: Marcantoni/Postal/Toniatti (Hg.), Quarant'anni di autonomia. Band 1: Le istituzioni e la funzione legislativa (2011) 164 (168 f. und 171); zur Entwicklung vom VerfG Nr. 1/1971 bis zum VerfG Nr. 2/2001 *Durnwalder*, Die Reform des Südtiroler Autonomiestatuts. Das Verfassungsgesetz Nr. 2/2001: Entstehung, Inhalt und Auswirkungen auf die Autonome Provinz Bozen-Südtirol (2005) 12–19, m.w.N.

⁴³² Für eine völkerrechtliche Beurteilung dieser Reform siehe dagegen unten 3. Teil, B.II.2.a) (Briefwechsel *Dini* und *Ferrero-Waldner*) sowie 3. Teil, B.III.2. (völkerrechtliche Relevanz des so erfolgten Autonomieausbaus).

chigen Minderheit zur politischen Teilhabe u. a. im Präsidium des Landtags sowie in der Landesregierung erweitert.⁴³³

a) Umkehrung des institutionellen Verhältnisses von Region und Land

Nachdem die zwei Länder in materieller Hinsicht bereits mit dem Zweiten Autonomiestatut die Region als Hauptträger der Autonomie abgelöst hatten, wurde dieses veränderte Gewicht nun auch institutionell kenntlich gemacht. Hatte Art. 48 Abs. 1 ASt. i. d. F. bis 2001 nämlich noch bestimmt, dass die Landtage aus den jeweiligen Regionalratsabgeordneten bestehen, so ist es nunmehr genau umgekehrt: Gem. Art. 25 Abs. 1 ASt. i. d. F. Art. 4 Abs. 1 lit. f VerfG Nr. 2/2001 setzt sich der Regionalrat aus den Mitgliedern der Landtage zusammen.⁴³⁴ Damit werden die zwei Länder zum „konstituierende[n] Element“⁴³⁵ der Region.⁴³⁶

b) Im Besonderen: Statutarische Autonomie des Landes

Diese neugewonnene Autonomie der Landtage – und somit der Länder – zeigt sich auch in einer weiteren Änderung: In Anlehnung an die statutarische Autonomie der Regionen mit Normalstatut gem. Art. 123 Verf. i. d. F. Art. 3 VerfG Nr. 1/1999⁴³⁷ verfügen nun auch die Länder (nicht aber die Region) über eine vergleichbare, aber nicht der Grundsatzgesetzgebung des Staates unterliegende⁴³⁸ Kompetenz zur Re-

⁴³³ Siehe dazu bereits oben 2. Teil bei Fn. 1215 f.; ferner *Durnwalder*, Reform 77–82. Für den mit VerfG Nr. 1/2017 erfolgten weiteren Ausbau des Schutzes der Ladinier siehe dagegen unten 3. Teil, A.III.2.

⁴³⁴ In diesem Sinne dann auch Art. 116 Abs. 2 Verf. i. d. F. Art. 2 VerfG Nr. 3/2001. Dazu bereits oben 2. Teil, B.I.2.c) und 2. Teil, B.II.1.a); ferner unten 3. Teil, A.II.3.

⁴³⁵ Bericht der Bundesministerin für auswärtige Angelegenheiten betreffend jüngste Entwicklungen der Südtirol-Autonomie, III-88 BlgNR 21. GP, 2; ähnlich *Durnwalder*, Reform 23 und 95.

⁴³⁶ Vgl. *Durnwalder*, Reform 21–26; *Postal/Guella*, Autonomia 169 und 175 f.; *Casonato*, Il sistema politico. Trentino, in: Happacher/Toniatti (Hg.), Gli ordinamenti dell’Euregio. Una comparazione (2018) 78 (83).

⁴³⁷ Demnach regelt das Statut in Übereinstimmung mit der Verfassung die Regierungsform und die Grundsätze der Organisation und Arbeitsweise, die Ausübung von Volksinitiative und Volksabstimmung sowie die Kundmachung der Gesetze und Verordnungen der Region (Abs. 1). Der Regionalrat beschließt das Statut – in zweifacher Abstimmung im Abstand von zwei Monaten – mit absoluter Mehrheit seiner Mitglieder mit Gesetz, für das kein Sichtvermerk erforderlich ist. Die Zentralregierung kann es binnen dreißig Tagen beim VfGH anfechten (Abs. 2). Auf Antrag eines Fünftels der Wahlberechtigten oder eines Fünftels der Abgeordneten binnen drei Monaten wird das Statut einer bestätigenden Volksabstimmung unterworfen (Abs. 3). Seit der Verfassungsreform von 2001 besteht zudem eine Pflicht zur Errichtung eines Rats der Lokalautonomien als beratendes Organ zwischen Region und lokalen Gebietskörperschaften (Abs. 4 i. d. F. Art. 7 VerfG Nr. 3/2001).

⁴³⁸ Vgl. Art. 122 Abs. 1 Verf. i. d. F. Art. 2 VerfG Nr. 1/1999 (Festlegung des Wahlsystems sowie der Fälle von Unwählbarkeit und Unvereinbarkeit innerhalb staatsgesetzlicher Prinzipien, die u. a. die Amtsdauer festlegen).

gelung der Regierungsform, des Wahlrechts und der Instrumente der direkten bzw. partizipativen Demokratie (Art. 47 ASt.).⁴³⁹ Bis dahin war die Regierungsform der Region und der Länder dagegen abschließend im Statut geregelt;⁴⁴⁰ die Wahlgesetzgebung für den Regionalrat und die Instrumente der direkten Demokratie auf regionaler und auf Landesebene waren dagegen mit Regionalgesetz zu regeln.⁴⁴¹

Art. 47 Abs. 2 ASt. i. d. F. Art. 4 Abs. 1 lit. v VerfG Nr. 2/2001 normiert nun, dass mit Landesgesetz u. a. Folgendes geregelt werden darf: Regierungsform und v. a. Modalitäten für die Wahl von Landtag, LH und Landesräten; Beziehungen zwischen den Organen; Misstrauensantrag gegen den LH; Fälle von Unwählbarkeit und Unvereinbarkeit; Instrumente der direkten und partizipativen Demokratie (Volksbegehren, -abstimmung, -gesetzgebung und -befragung).⁴⁴²

Diese Landesgesetze weisen einige Besonderheiten im Vergleich zu „gewöhnlichen“ Landesgesetzen auf: Zunächst unterliegen sie gem. Art. 47 Abs. 2 ASt. i. d. g. F. den Schranken der Übereinstimmung mit der Verfassung⁴⁴³ und mit den Grundsätzen der Rechtsordnung der Republik sowie der Achtung der völkerrechtlichen Verpflichtungen und der Normen des Zweiten Kapitels („Organe der Provinz“: Art. 47–54) des Zweiten Abschnitts des Statuts.

Darüber hinaus müssen sie nicht nur von der absoluten Mehrheit der Landtagsabgeordneten genehmigt werden (Art. 47 Abs. 2 ASt.), sondern es besteht auch – innerhalb von drei Monaten nach der „Kundmachung“ (besser: Veröffentlichung)

⁴³⁹ Vgl. dazu auch *Durnwalder*, Reform 58 f.; *Cecchetti*, La legge statutaria come strumento di affermazione dell'autonomia e dell'identità delle Regioni speciali, *federalismi.it* Nr. 3/2008, 6 ff., <http://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=9201&dpath=document&dfile=05022008082851.pdf> (30.9.2020), betont zwar zu Recht, dass die statutarische Autonomie der Sonderautonomien insg. weniger weit reicht als jene der anderen Regionen, sieht das aber nicht nur in einer – im Vergleich zu Art. 121 ff. Verf. – umfassenderen Regelung der Sonderstatute begründet, sondern gelangt auch über die (falsche) Gleichsetzung der Schranken der Übereinstimmung mit der Verfassung gem. Art. 47 Abs. 2 ASt. und Art. 123 Verf. (siehe dazu sogleich Fn. 443) zu diesem Schluss. Ohnehin ist eine weitreichendere statutarische Autonomie nicht (zwingend) vorteilhafter als eine – höherrangige – Regelung im Sonderstatut. Vgl. *Palermo*, Föderalismusreform 417 ff.

⁴⁴⁰ Treffend *Casonato*, Sistema 79: „*Lo Statuto, da fonte sulla forma di governo, si è quindi trasformato in fonte sulle fonti.*“

⁴⁴¹ Vgl. Art. 25 Abs. 1 (Wahlgesetzgebung) bzw. Art. 60 (Volksbegehren und -abstimmung) ASt. i. d. F. vor 2001.

⁴⁴² Zu diesen letztgenannten Instrumenten siehe zuletzt *Haller*, Il sistema politico. Alto Adige/Südtirol, in: *Happacher/Toniatti* (Hg.), *Gli ordinamenti dell'Euregio. Una comparazione* (2018) 51 (65–70).

⁴⁴³ „*In armonia con la Costituzione*“. Diese Schranke entspricht aber nicht zur Gänze der gleichlautenden Schranke in Art. 123 Verf. Die Sonderautonomien sind nämlich gerade nicht an die Einhaltung des Titels V (z. B. an staatsgesetzliche Prinzipien gem. Art. 122 Abs. 1 Verf.) gebunden, sondern an die einschlägigen Normen des Statuts. Dazu *Rosini*, „Armonia“ o „armonie“ con la Costituzione?, *Le Regioni* 2007, 689 (v. a. 698–701).

des vom Landtag genehmigten Texts und noch vor seiner Beurkundung⁴⁴⁴ – die Möglichkeit der Abhaltung einer bestätigenden Volksabstimmung auf Antrag eines Fünftelstels der Wahlberechtigten oder eines Fünftels der Landtagsabgeordneten. Bei einer Ablehnung durch die Mehrheit der gültigen Stimmen wird der Gesetzestext nicht beurkundet (Abs. 5). Wird der Text aber mit Zweidrittelmehrheit der Landtagsabgeordneten genehmigt, ist die Abhaltung einer Volksabstimmung einzig auf Antrag eines Fünftelstels der Wahlberechtigten binnen drei Monaten möglich (Abs. 6).

Nach Art. 47 Abs. 2 und 3 ASt. genehmigte Gesetzestexte müssen auch nicht i.S.v. Art. 55 Abs. 1 ASt. dem Regierungskommissar bekanntgegeben werden,⁴⁴⁵ sondern können unmittelbar veröffentlicht werden, woraufhin sie die Zentralregierung binnen dreißig Tagen anfechten kann (Art. 47 Abs. 4 ASt.). Dabei bezieht sich diese Frist auf die „Kundmachung“ (besser: Veröffentlichung) des Texts, ab der die Antragsfrist für eine bestätigende Volksabstimmung läuft, und nicht auf die Kundmachung von Landesgesetzen gem. Art. 57 Abs. 1 ASt.⁴⁴⁶

Wohl auch wegen ihrer Ähnlichkeit mit den Statuten der Regionen mit Normalstatut und in Anlehnung an den Begriff der VerfG (*leggi costituzionali*), die ebenso über ein erschwertes Verfahren zustandekommen, werden Landesgesetze i.S.v. Art. 47 Abs. 2 und 3 ASt. auch als statutarische Gesetze (*leggi statutarie*) bezeichnet.⁴⁴⁷ Ihnen kommt verstärkte Bestandskraft zu, da sie nur über dasselbe – erschwerte – Verfahren abgeändert werden können.⁴⁴⁸ Daher, und weil sie die Regeln des Statuts zur Regierungsform und zum Wahlrecht durchführen, haben sie auch Vorrang vor Landes- und (in ihrem Kompetenzbereich) Staatsgesetzen.⁴⁴⁹

Die fakultative landesgesetzliche Einführung der Direktwahl des LH erfordert in Südtirol, wo nach wie vor nicht vom Verhältniswahlssystem abgewichen werden darf,

⁴⁴⁴ Insofern ist die Bezugnahme in Art. 47 Abs. 4–6 ASt. auf „Landesgesetze“ i.S.v. Art. 47 Abs. 2 (und – nur in Art. 47 Abs. 4 ASt. – Abs. 3) ASt. zumindest unsauber. Vgl. zum Begriff „Kundmachung“ sogleich bei Fn. 446.

⁴⁴⁵ Siehe zu dieser Präventivkontrolle der Zentralregierung bereits oben 2. Teil, B.II.1.b) dd). Art. 55 Abs. 1 ASt. ist nach der Verfassungsreform von 2001 aber ohnehin nicht mehr anwendbar: vgl. unten 3. Teil, A.II.3.a).

⁴⁴⁶ Vgl. VfGH Urteil Nr. 304/2002, GA VfGH Nr. 27 vom 10. 7. 2002, RE Pkt. 2, in Bezug auf die gleichermaßen missverständliche Formulierung in Art. 123 Abs. 2 und 3 Verf.; dazu *Casonato*, *Sistema* 80.

⁴⁴⁷ Vgl. nur VfGH Urteil Nr. 370/2006, RE Pkt. 5; *Chiara*, *Le leggi statutarie delle regioni speciali. Contributo allo studio dell'autonomia statutaria regionale nello Stato autonomista* (2012); *Casonato*, *Sistema* 78–80; *Cecchetti*, *federalismi.it* Nr. 3/2008; *Postal/Guella*, *Autonomia* 173–175. Siehe auch *Toniatti*, *Lo Statuto come fonte dell'autonomia e dell'identità del Trentino*, in: Marcantoni/Postal/Toniatti (Hg.), *Quarant'anni di autonomia. Band 1: Le istituzioni e la funzione legislativa* (2011) 255 (303 f.), der die Tatsache, dass sie „*in alternativa alla disciplina posta dallo Statuto*“ stehen, als Grund für diese Bezeichnung nennt.

⁴⁴⁸ So etwa auch *Postal/Guella*, *Autonomia* 170 und 174; *Cecchetti*, *federalismi.it* Nr. 3/2008, 4; *Durnwalder*, *Reform* 63–65.

⁴⁴⁹ Z. B. *Cecchetti*, *federalismi.it* Nr. 3/2008, 4 ff., m.w.N.

dagegen sogar die Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit der Landtagsabgeordneten (Art. 47 Abs. 3 ASt.). Bisher wurde die Direktwahl aber nicht eingeführt.⁴⁵⁰

c) Neuregelung des ordentlichen Änderungsverfahrens

Eine weitere wichtige Änderung des Statuts durch VerfG Nr. 2/2001, die das Schutzniveau erweitert, betrifft das ordentliche⁴⁵¹ Verfahren zu seiner Änderung (Art. 103 ASt.).

Nach Art. 103 ASt. a.F. hatten Änderungen des Statuts in Anwendung des in Art. 138 Verf. für VerfG vorgesehenen Verfahrens zu erfolgen (Abs. 1) – mit der einzigen Ausnahme, dass die Initiative auch dem Regionalrat zustand (Abs. 2). Somit war eine zweifache Genehmigung durch beide Parlamentskammern im Abstand von mindestens drei Monaten erforderlich, wobei in zweiter Lesung zumindest die Zustimmung einer absoluten Mehrheit der Mitglieder beider Kammern erforderlich war (Art. 138 Abs. 1 Verf.). V.a. aber konnten ein Fünftel der Mitglieder einer Kammer, 500.000 Wahlberechtigte oder fünf Regionalräte („*Consigli regionali*“) nach der Genehmigung die Abhaltung einer bestätigenden Volksabstimmung erwirken (Abs. 2). Eine solche war nur ausgeschlossen, wenn das VerfG in zweiter Lesung mit Zweidrittelmehrheit der Mitglieder beider Kammern genehmigt wurde (Abs. 3).

Art. 103 ASt. wurde mit Art. 4 Abs. 1 lit. nn VerfG Nr. 2/2001 zur Gänze ersetzt. Zwar findet für Änderungen des Statuts nach wie vor „das in der Verfassung vorgesehene Verfahren für Verfassungsgesetze“ Anwendung (Abs. 1) – dieses erfährt nun aber einige Abweichungen.

Zunächst dürfen Änderungen des Statuts künftig keinen gesamtstaatlichen bestätigenden Volksabstimmungen unterzogen werden (Abs. 4).⁴⁵² Zudem steht das Initiativrecht – für die regionale Ebene – formell zwar nach wie vor (nur) dem

⁴⁵⁰ Vgl. z.B. *Haller*, Sistema 63 f.; *Durmwalder*, Reform 30–33; *Palermo*, Föderalismusreform 420. Im Trentino wurde die Direktwahl dagegen mit Art. 3 LG Trentino Nr. 2 vom 5. 3. 2003 (OBl. Nr. 1 zu ABIReg. Nr. 10 vom 11. 3. 2003) eingeführt. Vgl. dazu z.B. *Postal/Guella*, *Autonomia* 179 f.; *Toniatti*, Statuto 304–309.

⁴⁵¹ Für einige Bereiche (insb.: Finanzautonomie) besteht dagegen ein in Art. 104 ASt. geregeltes vereinfachtes Änderungsverfahren, das unverändert blieb. Siehe dazu bereits oben 2. Teil, B.II.1.d)aa)(1).

⁴⁵² Vgl. *Palermo*, Implementation and Amendment of the Autonomy Statute, in: *Woelk/Palermo/Marko* (Hg.), *Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol* (2008) 143 (154: „if an amendment – as should normally be the case – is negotiated between the provinces and the state, the fact that the whole national population could be asked in a referendum would jeopardize the very rationale of an institutional structure designed to protect minorities“); *Toniatti*, Statuto 286. Diese Abweichung vom ordentlichen Verfassungsgesetzgebungsverfahren hat in der Lehre jedoch auch Diskussionen über Natur und (sogar) Rang der VerfG i.S.v. Art. 103 ASt. ausgelöst, auf die hier aber nicht eingegangen wird. Vgl. für eine Übersicht etwa *Scarlatti*, Osservatorio sulle fonti Nr. 1/2016, 3 (Fn. 7); *Pajno*, La revisione degli Statuti speciali nel sistema delle fonti, in: *Chessa/Pinna* (Hg.), *La riforma della Regione speciale: Dalla legge statutaria al nuovo Statuto speciale* (2008) 3.

Regionalrat zu; nunmehr nimmt die Initiative aber in einem „Vorschlag der Landtage“ ihren Ausgang, den der Regionalrat dann mit einem (mit diesem Vorschlag) übereinstimmenden Beschluss annimmt (Abs. 2).⁴⁵³ Die Initiative der drei Vertretungskörper innerhalb der Region ist somit von einer doppelten Einigung abhängig: Zunächst müssen sich die Landtage auf einen gemeinsamen Vorschlag einigen, der dann vom Regionalrat – ohne Änderung – beschlossen werden muss.⁴⁵⁴ In der Folge muss auch das Parlament den vom Regionalrat übermittelten Vorschlag unverändert genehmigen.⁴⁵⁵ Nimmt es aber Änderungen vor, ist eine (erneute) Vorlage an Regionalrat und Landtage erforderlich, um die Abgabe von Stellungnahmen zu ermöglichen.⁴⁵⁶

Ein solches Stellungnahmerecht genießen der Regionalrat und die Landtage nämlich stets bei Änderungsvorlagen, die von der Zentralregierung oder von Parlamentsabgeordneten eingebracht werden. In diesen Fällen ist die Zentralregierung dazu verpflichtet, die Vorlage dem Regionalrat und den zwei Landtagen bekanntzugeben, „die binnen zwei Monaten ihre Stellungnahme abzugeben haben“ (Abs. 3). Es handelt sich hierbei also um verpflichtend anzufragende, nicht bindende, aber politisch höchst bedeutsame Stellungnahmen.⁴⁵⁷ Anders als beim Initiativrecht müssen die Stellungnahmen der Landtage und des Regionalrats aber nicht deckungsgleich sein: Es handelt sich hier um drei unabhängige Stellungnahmen, die auch zu entgegengesetzten Ergebnissen kommen können.⁴⁵⁸ Jedenfalls müssen auch hier inhaltliche Änderungen der Vorlage in der Parlamentsdebatte das Stellungnahmerecht erneut aufleben lassen, da eine Beschränkung auf einen veralteten – später u. U. völlig veränderten – Text einer Art. 103 Abs. 3 ASt. verletzenden Verweigerung dieses Rechts gleichkäme.⁴⁵⁹

Um dem Grundsatz der Sonderautonomie und dem Verhandlungsprinzip vollaufgerecht zu werden, ist es aber erforderlich, für Änderungen des Statuts das Erfordernis einer *bindenden* Stellungnahme des Landtags oder eines Einvernehmens mit dem Land zu verankern,⁴⁶⁰ und zwar – wie im Verfassungsreformentwurf 2005

⁴⁵³ Vgl. die sprachlich eindeutigeren italienische Fassung: „*L’iniziativa per le modificazioni del presente Statuto appartiene anche al Consiglio regionale su proposta dei Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano e successiva conforme deliberazione del Consiglio regionale.*“

⁴⁵⁴ Vgl. *Toniatti*, Statuto 286; *ders.*, Asimmetrie 33 f.; *Palermo*, Änderungen 406 f.; *ders.*, Föderalismusreform 429 (Fn. 39); *Durnwalder*, Reform 91 f.

⁴⁵⁵ *Toniatti*, Asimmetrie 34 (bei Fn. 28).

⁴⁵⁶ Siehe dazu auch sogleich (bei Fn. 459).

⁴⁵⁷ Vgl. *Palermo*, Änderungen 407; *ders.*, Implementation 154; *Toniatti*, Statuto 286; *Durnwalder*, Reform 92.

⁴⁵⁸ *Toniatti*, Statuto 286; *ders.*, Asimmetrie 20 f. (Fn. 14).

⁴⁵⁹ Vgl. dazu Ladiner-Gesetz: Die SVP lenkt ein, Dolomiten vom 31.3.2017, 13.

⁴⁶⁰ Ähnlich *Toniatti*, Statuto 287 f.

vorgesehen⁴⁶¹ – als dauerhafte Norm, und nicht – wie im Verfassungsreformentwurf 2016 vorgesehen⁴⁶² – als (Übergangs-)Norm für die reformbedingte Überarbeitung des Statuts.⁴⁶³ Die große Bedeutung des Konsensprinzips zeigt sich nicht zuletzt auch daran, dass die Präsidenten, Landeshauptleute und Regionalrats- bzw. Landtagspräsidenten aller Sonderautonomien in einer gemeinsamen Erklärung vom 2. Dezember 2006 (Erklärung von Aosta)⁴⁶⁴ eine verfassungsrechtliche Verankerung des Prinzips des Einvernehmens und der Verhandlungsnatur der Statute forderten.⁴⁶⁵

Für Südtirol wird die Einführung dieses Konsensprinzips auf *verfassungsrechtlicher* Ebene auch dadurch nicht überflüssig, dass ebendieses Prinzip auf *völkerrechtlicher* Ebene bereits besteht – und dort als weiterer Schutzmantel dient.⁴⁶⁶ Das völkerrechtliche Konsensprinzip hat nämlich einen anderen Adressatenkreis: Es richtet sich nicht an das gesamte *Land*, sondern verpflichtet Italien dazu, das Schutzniveau von 1992 nur im Konsens mit den *Minderheiten* zu ändern.⁴⁶⁷ Auch wegen der gegenüber Verfassungsrecht untergeordneten Stellung des Pariser Vertrags im Stufenbau der (dualistischen) Rechtsordnung Italiens⁴⁶⁸ empfiehlt sich aber doch auch eine *verfassungsrechtliche* Verankerung dieses wichtigen Prinzips.

⁴⁶¹ Art. 38 des Entwurfs sah eine Ergänzung des Art. 116 Verf. vor, wonach die Regionalräte bzw. Landtage der von Änderungsvorschlägen betroffenen Regionen mit Sonderstatut bzw. Autonomien Provinzen zwischen erster und zweiter Lesung im Parlament ihr Einvernehmen äußern oder dieses mit Zweidrittelmehrheit der Mitglieder verweigern konnten. Vgl. den vom Parlament genehmigten Text in GA Nr. 269 vom 18. 11. 2005, 5. Die Reform wurde schließlich vom Wahlvolk in der bestätigenden Volksabstimmung vom 25./26. 6. 2006 abgelehnt: siehe dazu <http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=F&dtel=25/06/2006> (30. 9. 2020).

⁴⁶² Art. 39 Abs. 13 des Entwurfs. Vgl. den vom Parlament genehmigten Text in GA Nr. 88 vom 15. 4. 2016, 1. Die Reform wurde schließlich vom Wahlvolk in der bestätigenden Volksabstimmung vom 4. 12. 2016 abgelehnt: siehe dazu <http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=F&dtel=04/12/2016> (30. 9. 2020).

⁴⁶³ So z. B. auch *Toniatti*, Asymmetrie 21. Das Einvernehmenserfordernis im Reformentwurf 2016 ist – neben jener einer (wohl einmaligen) Übergangsbestimmung – aber auch anderen Lesarten zugänglich, die noch dazu Fragen aufwerfen, auf die hier aber nicht eingegangen werden kann. Für einen Überblick vgl. *Ambrosi*, Riforma del Titolo V Cost. e autonomie differenziate: il difficile tentativo di separare la strada delle Regioni ordinarie da quella delle Regioni speciali e delle Province di Trento e di Bolzano, *Le Regioni* 2015, 21 (34 ff.).

⁴⁶⁴ Online abrufbar unter http://www.regione.vda.it/varie/pdf/Dichiarazione_di_aosta.pdf (30. 9. 2020).

⁴⁶⁵ Erklärung von Aosta, 4 f.

⁴⁶⁶ Ähnlich *D'Atena*, Minderheitenschutz 169 f. Zur Rechtsgrundlage des völkerrechtlichen Konsensprinzips siehe v. a. oben 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(1), 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(5) und 2. Teil, A.VI.2.a); insb. zu seiner Entwicklung nach 1992 zudem unten 3. Teil, B.I.1.b)cc)–3. Teil, B.I.1.b)ee) sowie 3. Teil, B.I.2.b)bb)(2).

⁴⁶⁷ Zu dieser Unterscheidung siehe bereits kurz oben 2. Teil, B.I.2.c), v. a. aber auch unten 3. Teil, B.I.1.b)ee).

⁴⁶⁸ Zur Transformation des Pariser Vertrags in die innerstaatliche Rechtsordnung und zu seinem Rang oben 2. Teil, A.I.1.a)cc)(1), zu seiner Stellung im Verfassungsgefüge vor bzw. nach 2001 oben 2. Teil, B.I.1. bzw. unten 4. Teil, A.III.

3. Positive Auswirkungen der Verfassungsreform von 2001

Die Verfassungsreform durch VerfG Nr. 3/2001 zieht aufgrund der Günstigkeitsklausel des Art. 10⁴⁶⁹ einige *positive* Auswirkungen für Südtirol – d. h. Erweiterungen des Schutzniveaus von 1992 – nach sich, die im Folgenden dargestellt werden.⁴⁷⁰ Ferner hält Art. 116 Abs. 2 Verf. i. d. F. Art. 2 VerfG Nr. 3/2001 nun auch ausdrücklich fest, dass sich die Region Trentino-Südtirol aus den Autonomen Provinzen Bozen und Trient zusammensetzt. Damit wird die Neugewichtung des institutionellen Verhältnisses von Region und Land durch die Reform des Statuts von 2001 nun auch in der Verfassung bestätigt.⁴⁷¹ Zudem kann die Stärkung der Stellung des Völkervertragsrechts im Verfassungsgefüge⁴⁷² potenziell auch dem im Pariser Vertrag verankerten Schutzsystem Südtirols im Verfassungsrecht dienlich sein.⁴⁷³

Prinzipiell muss aber beachtet werden, dass Erweiterungen durch die Verfassungsreform von 2001 nur *vorläufig* sind, solange sie nicht in das Statut – oder zumindest in DFB i.S.v. Art. 11 Abs. 2 G Nr. 131/2003⁴⁷⁴ – übergeführt werden. Bis dahin ist eine Rücknahme der positiven Folgen der Reform durch eine weitere Reform – ohne neue Übergangsklausel – durchaus möglich,⁴⁷⁵ zumal ungünstige statutarische Normen mit der Anwendung von Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 nicht aufgehoben, sondern nur vorläufig unanwendbar wurden.⁴⁷⁶

a) Wegfall staatlicher Präventivkontrollen

aa) Kontrolle von Gesetzesvorlagen durch die Zentralregierung

Gem. Art. 55 ASt. muss der Landtag genehmigte Gesetzesvorlagen vor ihrem Inkrafttreten dem Regierungskommissar übermitteln, um der Zentralregierung eine Rückverweisung der Vorlage binnen dreißig Tagen zu ermöglichen (Abs. 1). In der Folge kann der Landtag einen Beharrungsbeschluss fassen, woraufhin die Zentralregierung die Vorlage binnen fünfzehn Tagen *präventiv* – d. h. vor der Beurkundung und Kundmachung – beim VfGH anfechten kann (Abs. 2).⁴⁷⁷ Eine identische Prä-

⁴⁶⁹ Siehe dazu oben 3. Teil, A.I.3.

⁴⁷⁰ Für die völkerrechtliche Relevanz dieses Ausbaus der Landesautonomie siehe dagegen unten 3. Teil, B.III.2.

⁴⁷¹ Siehe dazu bereits oben 2. Teil, B.I.2.c), 2. Teil, B.II.1.a) sowie 3. Teil, A.II.3.

⁴⁷² Art. 117 Abs. 1 Verf. i. d. F. Art. 3 VerfG Nr. 3/2001. Siehe dazu oben 2. Teil, B.I.1. und 3. Teil, A.I.1.

⁴⁷³ Siehe dazu ausführlicher unten 4. Teil, A.III.

⁴⁷⁴ I.S.v. Art. 11 Abs. 2 G Nr. 131/2003. Siehe dazu oben 3. Teil, A.I.3.d)bb)(3).

⁴⁷⁵ Vgl. zu dieser Problematik z. B. *Poggi*, *federalismi.it* Nr. 22/2015, 29; *Padula*, *Le Regioni* 2004, 689.

⁴⁷⁶ Siehe dazu bereits oben 3. Teil, A.I.3.c).

⁴⁷⁷ Siehe dazu oben 2. Teil, B.II.1.b)dd).

ventivkontrolle der Zentralregierung war bis zur Reform von 2001 in Art. 127 Verf. a.F. auch für Gesetze der Regionen mit Normalstatut verankert.

Nummehr sieht Art. 127 Abs. 1 Verf. i. d. F. Art. 8 VerfG Nr. 3/2001 vor, dass die Zentralregierung gegen Regionalgesetze binnen sechzig Tagen nach *Kundmachung* im Amtsblatt der Region eine direkte Verfassungsbeschwerde erheben kann.⁴⁷⁸ Somit treten Regionalgesetze heute direkt in Kraft – das Mittel der staatlichen Präventivkontrolle wurde aufgegeben, was die Autonomie der Regionen (mit Normalstatut) erweitert.⁴⁷⁹ Folgerichtig gelangt der VfGH zur Auffassung, dass Art. 127 Abs. 1 Verf. eine weitergehende Form der Autonomie als Art. 55 ASt. vorsieht („*ampliamento delle garanzie di autonomia*“). Daraus folgt aufgrund von Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 die Unanwendbarkeit der Präventivkontrolle gem. Art. 55 ASt. und die Ausdehnung von Art. 127 Abs. 1 Verf. auch auf Gesetze des Landes Südtirol.⁴⁸⁰

bb) Kontrolle von Verwaltungsakten durch den Rechnungshof

Gem. der DFB des Art. 2 Abs. 2 DPR Nr. 305 vom 15. Juli 1988⁴⁸¹ i. d. F. Art. 2 GvD Nr. 212 vom 14. Juni 1999⁴⁸² besaß die Bozner Kontrollsektion des Rechnungshofs die Befugnis zur Kontrolle der Gesetzmäßigkeit der Verwaltungsakte sowie der Haushaltsgebarung und Vermögensverwaltung des Landes. Eine Rechtmäßigkeitskontrolle eines Staatsorgans war auch in Art. 125 Verf. 1948 für Verwaltungsakte der Regionen mit Normalstatut verankert.

Mit Art. 9 Abs. 2 VerfG Nr. 3/2001 wurde Art. 125 Verf. ersatzlos aufgehoben.⁴⁸³ Aufrecht bleibt dagegen eine u. a. auf Art. 100 Abs. 2 Verf. und die Finanzkoordinierungskompetenz des Staates (Art. 117 Abs. 3 Verf.) gestützte – und zuletzt wegen

⁴⁷⁸ Eigentlich sieht Art. 127 Abs. 1 Verf. als Anfechtungsgrund nur Kompetenzüberschreitungen vor. Anders als die Regionen darf der Staat für den VfGH aber trotzdem *sämtliche* verfassungsrechtlichen Bestimmungen als Prüfungsmaßstab geltend machen. Vgl. nur VfGH Urteil Nr. 274/2003, RE Pkt. 2.1.

⁴⁷⁹ Wenngleich dies auch zum Wegfall eines Verhandlungsmoments führt, das mitunter Kompetenzkonflikte vermeiden könnte. Vgl. *Gianfrancesco*, Il controllo sulle leggi regionali nel nuovo art. 127, in: Groppi/Olivetti (Hg.), La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V² (2003) 147 (153 f.).

⁴⁸⁰ Vgl. VfGH Urteil Nr. 408/2002, GA VfGH Nr. 30 vom 31. 7. 2002, RE Pkt. 2 (Zitat); Urteil Nr. 533/2002, GA VfGH, Sonderausgabe vom 27. 12. 2002, RE Pkt. 2; Beschluss Nr. 65/2002, GA VfGH Nr. 13 vom 27. 3. 2002 (Friaul Julisch Venetien); Beschluss Nr. 377/2002, GA VfGH Nr. 30 vom 31. 7. 2002 (Aostatal); Urteil Nr. 255/2014, GA VfGH Nr. 48 vom 19. 11. 2014, RE Pkt. 2–5 (Sizilien; anders noch in Urteil Nr. 314/2003, RE Pkt. 3).

⁴⁸¹ GA Nr. 178 vom 30. 7. 1988.

⁴⁸² GA Nr. 152 vom 1. 7. 1999.

⁴⁸³ Vgl. dazu z. B. *Gianfrancesco*, L'abolizione dei controlli sugli atti amministrativi e la scomparsa della figura del commissario del governo, in: Groppi/Olivetti (Hg.), La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V² (2003) 227.

der Wirtschafts- und Finanzkrise massiv an Bedeutung gewinnende⁴⁸⁴ – Befugnis zur Kontrolle der Haushaltsgebarung und der Vermögensverwaltung aller regionalen Gebietskörperschaften.⁴⁸⁵

Mit der Aufhebung von Art. 125 Verf. wurde die Präventivkontrolle für Verwaltungsakte in Anwendung von Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 auch für Südtirol unanwendbar.⁴⁸⁶ Diese positive Folge der Verfassungsreform wurde 2011 stabilisiert, indem diese Kontrollbefugnis (u. a.) aus der DFB des Art. 2 Abs. 2 DPR Nr. 305/1988 gestrichen wurde.⁴⁸⁷ Somit sieht Art. 2 Abs. 2 DPR Nr. 305/1988 heute „nur“ noch eine (nachträgliche) Kontrolle des Rechnungshofs über die Haushaltsgebarung und die Vermögensverwaltung des Landes vor.

b) Zuerkennung neuer (Gesetzgebungs-)Kompetenzen

Auf der Grundlage von Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 und in Anwendung des Kriteriums des Zusammenhangs⁴⁸⁸ kommen dem Land Südtirol einige *neue* Gesetzgebungskompetenzen zu, die allesamt auf Art. 117 Abs. 3 Verf. beruhen und somit geteilter Natur sind.

aa) Neue Kompetenzbereiche

Neue Landeskompetenzen bestehen in folgenden Materien:⁴⁸⁹ Außenbeziehungen und Beziehungen zur EU;⁴⁹⁰ Außenhandel;⁴⁹¹ Arbeitsschutz und Arbeits-

⁴⁸⁴ Vgl. nur Art. 1 und 3 GD Nr. 174 vom 10.10.2012 (GA Nr. 237 vom 10.10.2012), umgewandelt mit Änderungen durch G Nr. 213 vom 7.12.2012 (OBl. Nr. 206 zu GA Nr. 286 vom 7.12.2012); dazu VfGH Urteil Nr. 39/2014, GA VfGH Nr. 12 vom 12.3.2014.

⁴⁸⁵ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 267/2006, GA VfGH Nr. 28 vom 12.7.2006, RE Pkt. 4, m.w.N.; Urteil Nr. 179/2007, GA VfGH Nr. 23 vom 13.6.2007, RE Pkt. 3.1.–4.1.; Urteil Nr. 39/2014, insb. RE Pkt. 2 f., 6.3.2. f., 6.3.4.3.2., 7.5.1. und 8.7.; Urteil Nr. 40/2014, GA VfGH Nr. 12 vom 12.3.2014, RE Pkt. 4; Urteil Nr. 80/2017, RE Pkt. 19, m.w.N.

⁴⁸⁶ So auch *Woelk*, Südtirol 258.

⁴⁸⁷ Vgl. Art. 2 Abs. 2 DPR Nr. 305/1988 i. d. F. Art. 1 Abs. 1 GvD Nr. 166 vom 14.9.2011, GA Nr. 235 vom 8.10.2011.

⁴⁸⁸ Siehe dazu oben 3. Teil, A.I.3.d)bb)(1).

⁴⁸⁹ Vgl. die Versuche zur Auflistung der neuen Kompetenzbereiche bei *Riz/Happacher*, Verfassungsrecht 331; *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 612; *Peterlini O.*, ZöR 2008, 233 ff.; *Ruggiu*, Le Regioni 2011, 788 f.

⁴⁹⁰ Vgl. auch Art. 117 Abs. 5 und 9 Verf. (dazu allgemein bereits oben 3. Teil, A.I.2.a)aa)). Siehe zur Entwicklung der Außenkompetenz des Landes Südtirol *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 151–162 und v. a. 158 ff.; dazu auch VfGH Urteil Nr. 238/2004, GA VfGH Nr. 29 vom 28.7.2004, RE Pkt. 5 ff.; Urteil Nr. 239/2004, GA VfGH Nr. 29 vom 28.7.2004, RE Pkt. 4 ff.; allgemein z. B. *Palermo*, Potere 165 ff.

⁴⁹¹ Vgl. dazu *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 419 f., 422, 507 f., 518 und 612.

cherheit;⁴⁹² Kommunikationswesen;⁴⁹³ wissenschaftliche und technologische Forschung sowie Förderung innovativer Produktionsmethoden;⁴⁹⁴ Ernährung;⁴⁹⁵ zivile Flughäfen;⁴⁹⁶ große Verkehrsnetze;⁴⁹⁷ Produktion, gesamtstaatlicher Transport und Verteilung der Energie. Bei der Energie handelt es sich zwar nicht um eine gänzlich neue Materie – diese wurde aber so stark erweitert, dass ihre Einordnung unter die *neuen* Kompetenzen gerechtfertigt erscheint.⁴⁹⁸

Gesondert zu betrachten ist dagegen die geteilte Kompetenz im Bereich Berufe (Art. 117 Abs. 3 Verf.). Der VfGH dehnte zwar auch diese über die Günstigkeitsklausel auf Südtirol aus.⁴⁹⁹ Letztlich führte diese „Ausdehnung“ der Autonomie aber stets zu *Einschränkungen*.⁵⁰⁰ Der VfGH ordnet sacheinschlägige Regelungen seither nämlich nicht mehr Landeskompetenzen – in den Bereichen Handwerk,⁵⁰¹ Fremdenverkehr⁵⁰² und Gesundheitswesen⁵⁰³ – zu, sondern der neuen geteilten Kompetenz. Und innerhalb dieser Kompetenz behält er dem für die Grundsatzgesetzgebung zuständigen Staat „die Festlegung der Berufsbilder, der fachlichen Qualifikationen

⁴⁹² Vgl. *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 435–438 und 612; VfGH Urteil Nr. 384/2005, GA VfGH Nr. 42 vom 19. 10. 2005, RE Pkt. 5; abstrakt auch Urteil Nr. 407/2006, GA VfGH Nr. 49 vom 13. 12. 2006, RE Pkt. 2.1.

⁴⁹³ Siehe dazu bereits kurz oben 3. Teil, A.I.3.d)bb)(1) (bei Fn. 361–363); ferner VfGH Urteil Nr. 303/2007, RE Pkt. 8, m.w.N. Vgl. auch *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 205–207, 210 und 612.

⁴⁹⁴ Implizit VfGH Urteil Nr. 165/2007, RE Pkt. 4.3.; Urteil Nr. 133/2006, RE Pkt. 4 und 6. So auch *Ruggiu*, Le Regioni 2011, 788; *Riz/Happacher*, Verfassungsrecht 331.

⁴⁹⁵ Vgl. dazu *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 419, 422 und 612.

⁴⁹⁶ Vgl. VfGH Urteil Nr. 378/2005, GA VfGH Nr. 41 vom 12. 10. 2005, RE Pkt. 5 (wenn auch nur implizit und – im konkreten Fall – ohne positive Auswirkungen auf die Sonderautonomie). Auch *Ruggiu* (Le Regioni 2011, 789; Regioni 47) spricht hier daher von einer (bloßen) Anerkennung „*in astratto*“.

⁴⁹⁷ *Riz/Happacher*, Verfassungsrecht 331. In der Rsp. des VfGH zu den Sonderautonomien spielte dieser Kompetenzbereich allerdings bisher keine Rolle.

⁴⁹⁸ Dazu bereits oben 3. Teil, A.I.3.d)bb)(1) (bei Fn. 365); *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 574 f. und 611.

⁴⁹⁹ VfGH Urteil Nr. 423/2006, GA VfGH Nr. 51 vom 27. 12. 2006, RE Pkt. 5.2.

⁵⁰⁰ Vgl. für einen die Region Trentino-Südtirol (und ihre ausschließliche Kompetenz gem. Art. 4 Nr. 9 ASt.) betreffenden Fall VfGH Urteil Nr. 328/2009, RE Pkt. 2.2. und 3.1. ff.; dazu *Ruggiu*, Le Regioni 2011, 811 f.

⁵⁰¹ VfGH Urteil Nr. 423/2006, RE Pkt. 5.1. f. (zum landesgesetzlich geregelten Beruf des Zahntechnikermeisters). Vgl. auch *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 261, 264 und 614.

⁵⁰² Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 222/2008, GA VfGH Nr. 27 vom 25. 6. 2008, RE Pkt. 7; Urteil Nr. 271/2009, GA VfGH Nr. 44 vom 4. 11. 2009, RE Pkt. 2.1.; Urteil Nr. 132/2010, GA VfGH Nr. 16 vom 21. 4. 2010, RE Pkt. 3.1. Dazu *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 398 f., 402–406 und 614.

⁵⁰³ Vgl. VfGH Urteil Nr. 449/2006, RE Pkt. 3; dazu bereits kurz oben 3. Teil, A.I.3.d)bb)(1) (bei Fn. 364); ferner unten 3. Teil, A.IV.2.b)rrr); siehe zudem auch *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 476 f. und 590.

sowie der Berufe selbst⁵⁰⁴ ebenso vor wie die Festlegung der Ausbildungsordnungen und die Errichtung neuer Berufsverzeichnisse.⁵⁰⁵

bb) Rechtsfolgen

Die dargestellte⁵⁰⁶ alleinige Anwendung der allgemeinen Regelung des Titels V – und nicht (auch) des Systems des Sonderstatuts – auf diese neuen Kompetenzen führt dazu, dass deren Ausübung mit den ebenso gezeigten Problemen verknüpft ist (v. a. Querschnittskompetenzen als implizite Schranken).⁵⁰⁷ Anders als bei statistischen Kompetenzen ist dies bei *neuen* Kompetenzen aber – zumindest aus völkerrechtlicher Sicht – unproblematisch, da hier nicht die Gefahr einer versteckten Einschränkung des Schutzniveaus von 1992 besteht, sondern jedenfalls eine – u. U. eben nur sehr geringe und problembehaftete – Erweiterung erfolgt.

Mit den neuen Gesetzgebungskompetenzen einhergehende *Verwaltungskompetenzen* und die dafür erforderlichen Mittel müssen zwingend mit DFB übertragen werden,⁵⁰⁸ was aber bisher kaum erfolgt ist.⁵⁰⁹ Einzig die mit Art. 3 GvD Nr. 118 vom 15. April 2003⁵¹⁰ sowie – v. a. – mit Art. 1 GvD Nr. 289 vom 7. November 2006⁵¹¹ erfolgten Änderungen mehrerer DFB des DPR Nr. 235/1977 im Energiebereich sind (wenn auch nicht explizit) auf die über Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 erfolgte Ausdehnung der Energiekompetenz zurückzuführen.⁵¹²

⁵⁰⁴ *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 614. Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 423/2006, RE Pkt. 5.2., m.w.N.; Urteil Nr. 271/2009, RE Pkt. 2.1., m.w.N.; Urteil Nr. 172/2018, RE Pkt. 10.2., m.w.N.: „[L]’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Tale principio [...] si configura infatti quale limite di ordine generale [...], da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali“.

⁵⁰⁵ Z. B. VfGH Urteil Nr. 423/2006, RE Pkt. 5.2., m.w.N. (dazu *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 261 und 264); Urteil Nr. 271/2009, RE Pkt. 2.3. (Ausbildungsordnungen) bzw. 2.4. (Berufsverzeichnisse), jeweils m.w.N.

⁵⁰⁶ Oben 3. Teil, A.I.3.d)bb)(2).

⁵⁰⁷ Dazu insb. oben 3. Teil, A.I.2.a)dd) (Querschnittskompetenzen), 3. Teil, A.I.2.a)ee) (Instrumente zur Auflösung von Kompetenzverflechtungen: v. a. Prävalenz) und 3. Teil, A.I.2.a)ff) (Umfang der Residualkompetenz der Regionen).

⁵⁰⁸ Vgl. dazu oben 3. Teil, A.I.3.d)bb)(3).

⁵⁰⁹ Vgl. *Poggi*, federalismi.it Nr. 22/2015, 23–25, die nur zwei DFB nennt, die aber beide schon vor der Verfassungsreform von 2001 erlassen wurden; v. a. aber *Ruggiu*, *Le Regioni* 2011, 783 f.

⁵¹⁰ GA Nr. 123 vom 29.5.2003.

⁵¹¹ GA Nr. 284 vom 6.12.2006.

⁵¹² Vgl. *Ruggiu*, *Le Regioni* 2011, 783 f. (Fn. 28); *dies.*, *Regioni* 38 f. (39: „restyling“); *Obwexer*, *Energie und Konzessionsvergabe*, in: *ders.* et al. (Hg.), *EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie* (2015) 257 (271 f.); *Guella/Manica*, *A metà del guado, dalla norma di attuazione alla legge costituzionale: competenze sull’energia idroelettrica e revisione dello*

Nach der Übertragung mit DFB obliegt es nach jüngster VfGH-Rsp. dem Landesgesetzgeber, die Verwaltungskompetenzen in Anwendung der Grundsätze des Art. 118 Abs. 1 Verf. den Gemeinden oder sich selbst bzw. theoretisch auch der Region oder dem Staat zuzuordnen.⁵¹³

c) *Ausdehnung bestehender Gesetzgebungskompetenzen:
Erweiterung oder sogar versteckte Einschränkung?*

Neben der Zuerkennung von *neuen* Kompetenzen führte die Günstigkeitsklausel auch zur Erweiterung von *bestehenden* Kompetenzen. Der VfGH stuft nun nämlich einige geteilte statutarische Kompetenzen als geteilte oder Residualkompetenzen nach der Verfassung ein und wandelt einige ausschließliche statutarische Kompetenzen in Residualkompetenzen um.

aa) *Erweiterte Kompetenzbereiche*

Konkret betrifft dieses „*upgrading*“⁵¹⁴ folgende Materien: Die geteilte Kompetenz für den Schutz der Gesundheit (Art. 117 Abs. 3 Verf.) erachtet der VfGH umfassender als die ebenfalls geteilte statutarische Kompetenz für Hygiene und Gesundheitswesen (Art. 9 Nr. 10 ASt.).⁵¹⁵ Im Vergleich zur ausschließlichen statutarischen Handwerkskompetenz (Art. 8 Nr. 9 ASt.) erachtet er die gleichlautende Residualkompetenz aufgrund der geringeren Anzahl an Schranken als umfassend-

Statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol, Le Regioni 2018, 340 (345 f.). Vgl. zur Energiekompetenz oben 3. Teil Fn. 498, m.w.N.; ferner VfGH Urteil Nr. 28/2014, RE Pkt. 4.1.–4.3.; für die weitere Ausdehnung der Energiekompetenz im Jahr 2017 siehe unten 3. Teil, A.II.4.

⁵¹³ Siehe dazu bereits oben 3. Teil, A.I.3.d)bb)(3).

⁵¹⁴ *D’Atena*, Diritto 270.

⁵¹⁵ Vgl. VfGH Urteil Nr. 126/2017, RE Pkt. 4.1., m.w.N.: „[S]econdo la costante giurisprudenza di questa Corte, in ambito sanitario non vengono in rilievo le norme dello statuto speciale [...] (o delle relative disposizioni di attuazione), bensì l’art. 117 Cost., in quanto la competenza legislativa concorrente concernente la ‚tutela della salute‘ [...] è ‚assai più ampia‘ di quella, attribuita alle province autonome dallo statuto speciale, in materia di ‚assistenza ospedaliera‘ [...] Ne consegue che [...] deve trovare applicazione la clausola di favore contenuta nell’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e che di conseguenza il regime delle competenze provinciali in materia sanitaria è quello fissato dall’art. 117, terzo comma, Cost., per la materia della ‚tutela della salute‘.“ Ähnlich auch VfGH Urteil Nr. 125/2015, RE Pkt. 4; Urteil Nr. 371/2008, RE Pkt. 5; Urteil Nr. 240/2007, RE Pkt. 7; Urteil Nr. 162/2007, RE Pkt. 9.3.; Urteil Nr. 328/2006, RE Pkt. 3.1.; Urteil Nr. 134/2006, RE Pkt. 8 („*maggiore estensione della ‚tutela della salute‘ rispetto alle corrispondenti competenze statutarie in materia sanitaria, di cui questa Corte ha in più occasioni sottolineato il carattere contenuto, atteso che esse non si risolvono, in una materia pienamente assimilabile agli altri settori di competenza regionale, sia per la particolare intensità dei limiti cui sono in tal campo sottoposte la legislazione e l’amministrazione delle Regioni, sia per le peculiari forme e modalità di finanziamento della relativa spesa pubblica*“).

der.⁵¹⁶ Dasselbe gilt wohl auch für die ausschließliche Kompetenz für Schulfürsorge (Art. 8 Nr. 27 ASt.), zumal die entsprechende Residualkompetenz („*diritto allo studio*“) auch die *Hochschulfürsorge* umfasst,⁵¹⁷ die im System des Sonderstatuts nur in DFB allgemein verankert ist.⁵¹⁸ Ausdrücklich in eine Residualkompetenz umgewandelt wurde dagegen die geteilte Kompetenz in den Bereichen Handel (Art. 9 Nr. 3 ASt.)⁵¹⁹ und Förderung der Industrieproduktion (Nr. 7),⁵²⁰ wobei letzterer Bereich wegen der allgemeiner gefassten Residualkompetenz auch nicht mehr auf die Produktionsförderung beschränkt ist. Indirekt erweitert wird – zum Teil⁵²¹ – auch der Bereich Öffentliche Betriebe (Art. 9 Nr. 7 ASt.), da dieser u. a. eng mit dem Handel zusammenhängt.⁵²² Im Bereich Messen und Märkte (Art. 8 Nr. 12 ASt.), der für die Regionen mit Normalstatut zur residualen Handelskompetenz gehört,⁵²³ erfolgt zwar keine (explizite) Umwandlung in diese Residualkompetenz; eine Kompetenzausdehnung ergibt sich aber daraus, dass sich der Staat – v. a. auch durch das Unionsrecht bedingt⁵²⁴ – weitgehend aus diesem Bereich zurückgezogen hat.⁵²⁵

Im Bereich der Jagd wendet der VfGH dagegen weiterhin die ausschließliche statutarische Kompetenz (Art. 8 Nr. 15 ASt.) an,⁵²⁶ lässt staatliche Umweltschutzregelungen – zum Teil⁵²⁷ – aber trotzdem *direkt* (und nicht nur über die Schranken des Statuts) einwirken.⁵²⁸

⁵¹⁶ Vgl. VfGH Urteil Nr. 165/2007, RE Pkt. 4.3. (wenn auch für die Autonome Region Friaul Julisch Venetien); *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 260 f., 263 f. und 611.

⁵¹⁷ Vgl. nur VfGH Urteil Nr. 87/2018, RE Pkt. 3.1., m.w.N., 3.2., 4.2. und 5.2.

⁵¹⁸ Vgl. *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 459–461 und 611.

⁵¹⁹ Vgl. nur VfGH Urteil Nr. 183/2012, GA VfGH Nr. 29 vom 18.7.2012, RE Pkt. 5, m.w.N.; *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 518 und 526. Für die damit einhergehenden Probleme siehe aber sogleich in diesem Abschnitt.

⁵²⁰ Vgl. VfGH Urteil Nr. 165/2007, RE Pkt. 4.3. (wenn auch für die Autonome Region Friaul Julisch Venetien); *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 564–566, 568 f. und 611.

⁵²¹ Vgl. aber für die im Rahmen von Staatsgesetzen geregelten Bereiche unten 3. Teil, A.IV.2.b)qq).

⁵²² Vgl. dazu *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 549, 552, 611 und insb. 555.

⁵²³ Vgl. VfGH Urteil Nr. 1/2004, GA VfGH Nr. 3 vom 21.1.2004, RE Pkt. 3; *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 279–281.

⁵²⁴ Vgl. EuGH 15.1.2002, Rs. C-439/99, *Kommission/Italien*, EU:C:2002:14, Rn. 25 ff.

⁵²⁵ Vgl. *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 279–281 und 610 f.

⁵²⁶ Vgl. nur VfGH Urteil Nr. 278/2012, GA VfGH Nr. 50 vom 19.12.2012, RE Pkt. 4.5. Zumindest nicht aus der Rsp. (aber auch nicht aus dem betreffenden Teil des Gutachtens: 308–320) ableitbar ist daher das Ergebnis bei *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 611, wonach auch die Jagd als Residualkompetenz einzustufen sei.

⁵²⁷ V. a. in der neueren Rsp. zur Umweltkompetenz scheint er dagegen wieder vermehrt auf das statutarische Schrankensystem zurückzugreifen, was zwar zu inhaltlich gleichartigen Aushöhlungen führen kann (dazu allgemein oben 3. Teil, A.I.3.d)aa) (bei Fn. 343)), wodurch aber zumindest einige positive Regelungen des Systems des Sonderstatuts (vgl. oben 3. Teil, A.I.3.d)aa) wie Art. 2 GvD Nr. 266/1992 (oben 2. Teil, B.II.2.c)bb)(2)) aufrecht bleiben. Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 212/2017, RE Pkt. 4.3. und v. a. 4.3.1. (Einwirkung der staatlichen Umweltgesetzgebung nur über das statutarische Schrankensystem) sowie 6.1.2. (Anwend-

Im Fremdenverkehr und Gastgewerbe (Art. 8 Nr. 20 ASt.) unterscheidet der VfGH nicht zwischen statutarischer und Residualkompetenz, sondern erachtet diese als identisch – und wendet weiterhin die statutarische Kompetenz an.⁵²⁹ Die statutarische Kompetenz – und nicht die einschlägige Residualkompetenz⁵³⁰ – sichert dem Land auch im Bereich der Land- und Forstwirtschaft (Art. 8 Nr. 21 ASt.) einen höheren Standard zu, da dieser Bereich im System des Sonderstatuts umfassend konkretisiert wurde, während die Residualkompetenz aufgrund von Überlappungen mit Querschnittskompetenzen stark beschränkt wurde.⁵³¹

Der *Region* kommt dagegen – in Anwendung des Kriteriums des Zusammenhangs⁵³² – die geteilte Kompetenz im Bereich Ergänzungs- und Zusatzvorsorge (Art. 117 Abs. 3 Verf.) zu, da diese bereits über eine – bis dahin bloß ergänzende – statutarische Kompetenz im Bereich Sozialvorsorge und Sozialversicherung (Art. 6 Abs. 1 ASt.) verfügt.⁵³³

barkeit von Art. 2 GvD Nr. 266/1992 als Rechtsfolge). Für weitere Fälle, in denen sich die Umweltkompetenz – richtigerweise (vgl. oben 3. Teil, A.I.3.d)aa) (bei Fn. 341)) – nur über das statutarische Schrankensystem auswirkt, siehe oben 3. Teil, A.I.3.d)aa) (Fn. 341).

⁵²⁸ Allgemein zu dieser Problematik kurz oben 3. Teil, A.I.3.d)aa) (Fn. 342) sowie unten 3. Teil, A.IV.1.b); spezifisch zur Jagd z. B. VfGH Urteil Nr. 278/2012, RE Pkt. 4; Urteil Nr. 387/2008, RE Pkt. 5.1.; ausführlich *Terzer*, Die Gesetzgebungskompetenz der Autonomen Provinz Bozen im Sachbereich Jagd (2016) insb. 135 f., 142–148, 159–163, 167 und 173–178; *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 308–320 und 613; unten 3. Teil, A.IV.2.b)hh).

⁵²⁹ Vgl. VfGH Urteil Nr. 88/2007, RE Pkt. 4 („*identità della materia, anche per quanto riguarda l'ambito di competenza*“) und 8 ff.; dazu *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 396, 405 („Der [VfGH] unterscheidet kaum zwischen statutarischer und residueller Kompetenz, lässt aber auf der Grundlage de[s] Erfordernis[ses] einheitlicher Kriterien eine Beschränkung [...] durch staatliche Vorgaben zu, wobei er die Einhaltung des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit prüft“) und 611 (Fremdenverkehr als Residualkompetenz).

⁵³⁰ Zuletzt z. B. VfGH Urteil Nr. 61/2018, GA VfGH Nr. 13 vom 28.3.2018, RE Pkt. 2 und 3.1.

⁵³¹ *Nicolini/Wallnöfer*, Agricoltura, in: *Obwexer/Happacher/Zwilling* (Hg.), EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie II (2019) 27 (62 ff. und v. a. 72, m.w.N.); a.A. – und nicht im Einklang mit den spezifischen Ergebnissen (419–422) – dagegen offenbar *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 611. Ein leichter Zuwachs ergibt sich aber aufgrund der neuen geteilten Landeskompetenz für Ernährung und Außenhandel (Art. 117 Abs. 3 Verf.; dazu oben 3. Teil, A.II.3.b)), da die einschlägige DFB (Art. 8 DPR Nr. 279 vom 22.3.1974, GA Nr. 196 vom 26.7.1974) den Außenhandel mit land- und viehwirtschaftlichen Erzeugnissen (lit. e) sowie die Ernährung (lit. h) noch dem Staat vorbehalten hatte. Vgl. *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 419 f. und 422.

⁵³² Siehe dazu oben 3. Teil, A.I.3.d)bb)(1).

⁵³³ Vgl. für die identische Kompetenz der Region Sardinien (für die sich aber freilich nicht die Frage nach der Zuordnung *innerhalb* der Region stellt) VfGH Urteil Nr. 26/2013, GA VfGH Nr. 8 vom 20.2.2013, RE Pkt. 3.2. Im Sinne einer Zuordnung zur Region Trentino-Südtirol auch *Peterlini O.*, ZöR 2008, 234.

bb) Rechtsfolgen und Probleme

Die Tatsache, dass der VfGH nach Ermittlung des insg. vorteilhafteren Kompetenzregimes i. d. R.⁵³⁴ *nur* dessen Regeln anwendet (Grundsatz der Einheitlichkeit der Institute),⁵³⁵ ist dann besonders problematisch, wenn die Ermittlung des vorteilhafteren Regimes – wie bisher meist der Fall, wenngleich nach einem Urteil von 2019 eine Trendwende möglich ist – über eine rein abstrakte, nicht folgenorientierte Bewertung erfolgt. Dadurch kann eine Kompetenz nämlich sogar dann als vorteilhafter angewandt werden, wenn dies zu Überlagerungen mit Querschnittskompetenzen und in der Folge zu sofortigen Aushöhlungen führt.⁵³⁶

Auch unabhängig von diesem Extremfall widerspricht eine vollständige Ausschaltung des Systems des Sonderstatuts dem Schutzziel des Art. 10 VerfG Nr. 3/2001.⁵³⁷ Somit kann für die soeben gezeigten Materien nur dann tatsächlich von einer *Erweiterung* des Niveaus von 1992 gesprochen werden, wenn die vorteilhaften Normen der Verfassungsreform von 2001 das System des Sonderstatuts bloß *ergänzen* und nicht ersetzen. Aus Kohärenzgründen mag es zwar gerechtfertigt sein, bruchstückhafte Verbindungen von vorteilhaften Normen beider Systeme auszuschließen⁵³⁸ – es muss aber zumindest möglich sein, die günstigere Regelung auch für *Teilbereiche* oder einzelne Verwaltungskompetenzen zu ermitteln.⁵³⁹

Diese Problematik (und v. a. die abstrakte Ermittlung des günstigeren Regimes) führt nun zum Teil dazu, dass die Umwandlung statutarischer Materien in vermeintlich weitere allgemeine Materien in Wahrheit keine *Erweiterung* bewirkt, sondern eine (versteckte) Einschränkung.⁵⁴⁰ Dies ist jedenfalls dann der Fall, wenn auch vorteilhafte DFB unangewendet bleiben.⁵⁴¹

So kann der VfGH etwa die allgemeine Gesundheitskompetenz abstrakt als weiter einstufen, nur um dann die Querschnittskompetenz zur Festlegung von Mindestbetreuungsstandards als vorrangig zu erachten und die Landeskompetenz auszuhöhlen.⁵⁴² Hier mag dies zwar unproblematisch erscheinen, weil auch eine DFB⁵⁴³ die

⁵³⁴ Siehe dazu oben 3. Teil, A.I.3.b) (insb. bei Fn. 319 und 322).

⁵³⁵ Oben 3. Teil, A.I.3.d)bb)(2).

⁵³⁶ Vgl. oben 3. Teil, A.I.3.d)bb)(2) (bei Fn. 378 ff.); zu relevanten Querschnittskompetenzen oben 3. Teil, A.I.2.a)dd); zur (Auf-)Lösung von Kompetenzkonflikten und -konkurrenzen (v. a.) im allgemeinen System oben 3. Teil, A.I.2.a)ee).

⁵³⁷ Zum Grundsatz der Einheitlichkeit der Institute oben 3. Teil, A.I.3.d)bb)(2) (bei Fn. 376) und 3. Teil, A.I.3.b).

⁵³⁸ Siehe dazu oben 3. Teil, A.I.3.b) (bei Fn. 320).

⁵³⁹ Siehe dazu oben 3. Teil, A.I.3.b) (v. a. bei Fn. 319 und 322) sowie 3. Teil, A.I.3.d)bb)(2) (bei Fn. 376 f.).

⁵⁴⁰ Siehe dazu (neben den sogleich folgenden Beispielen) oben 3. Teil, A.I.3.d)bb)(2); im Einzelnen unten 3. Teil, A.IV.2.b).

⁵⁴¹ Siehe für diese Auffassung des VfGH bereits oben 3. Teil, A.I.3.d)bb)(2) (bei Fn. 373).

⁵⁴² Oben 3. Teil, A.I.3.d)bb)(2) (bei Fn. 377–379).

⁵⁴³ Vgl. Art. 2 Abs. 2 DPR Nr. 474/1975 i. d. F. Art. 1 GvD Nr. 267/1992.

Achtung von Mindeststandards verlangt. Jedoch führt die Überführung in die Verfassung zumindest bei strikter Anwendung des Grundsatzes der Einheitlichkeit der Institute auch dazu, dass vorteilhafte (allgemeine) Regelungen des Systems des Sonderstatuts nicht mehr greifen.⁵⁴⁴

Noch gravierender ist die Umwandlung der geteilten statutarischen *Handelskompetenz* in die gleichnamige Residualkompetenz – sie führt zu einer fast vollständigen Aushöhlung.⁵⁴⁵ Diese Umwandlung ermöglicht nämlich die direkte Einwirkung von staatlichen Normen in Ausübung der Querschnittskompetenz zum Schutz des Wettbewerbs (Art. 117 Abs. 2 lit. e Verf.) als implizite Schranken. Da diese Normen aber von einem Liberalisierungsgrundsatz getragen sind (u. a.: keine Beschränkungen der Öffnungszeiten im Einzelhandel)⁵⁴⁶ und das Land das staatlich festgelegte Niveau des Schutzes bzw. der Förderung des Wettbewerbs nur *überschreiten* darf,⁵⁴⁷ bleibt – bzw. blieb⁵⁴⁸ – letztlich kein autonomer Spielraum.⁵⁴⁹

Insg. kann somit zumindest die Handelskompetenz nicht zu den Bereichen gezählt werden, in denen die Verfassungsreform von 2001 eine *Erweiterung* des Niveaus von 1992 bewirkte. Vielmehr hat die Einstufung als Residualkompetenz und die dadurch ermöglichte direkte Einwirkung von Art. 117 Abs. 2 lit. e Verf. klare Einschränkungen zur Folge,⁵⁵⁰ zumal diese Querschnittskompetenz stets „die Gefahr von weiteren Beschränkungen“ in sich birgt.⁵⁵¹

⁵⁴⁴ V. a. Art. 2 GvD Nr. 266/1992 (siehe dazu oben 2. Teil, B.II.2.c)bb)(2)); zu den autonomiewährenden Rechtsfolgen der Anwendung der Schutzklausel oben 3. Teil, A.I.3.d)aa).

⁵⁴⁵ Ähnlich auch *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 611: „Hinsichtlich der Wirtschaftskompetenzen ist [...] festzuhalten, dass der Charakter als residuale bzw. als konkurrierende Kompetenz eine Kehrseite aufweist: die ausschließliche staatliche Zuständigkeit zum Schutz des Wettbewerbs [...], so dass der Autonomen Provinz *kaum noch Regelungskompetenzen verbleiben*“ (Hervorhebung des Verfassers).

⁵⁴⁶ Vgl. nur VfGH Urteil Nr. 98/2017, RE Pkt. 5, m.w.N. („*principio di liberalizzazione*“); Urteil Nr. 38/2013, RE Pkt. 4, m.w.N.; *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 520–527, 612 und 615. Siehe dazu auch Sonn- und Feiertagsöffnung: Brief an den Ministerpräsidenten, Dolomiten vom 2.8.2017, 17.

⁵⁴⁷ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 5/2019, GA VfGH Nr. 3 vom 16. 1. 2019, RE Pkt. 2.1.; Urteil Nr. 45/2010, RE Pkt. 5, 7, 7.1., 7.6.f. und 8.6.; implizit Urteil Nr. 109/2018, RE Pkt. 6.5., m.w.N. („*non sono in grado di arrecare l'addotto vulnus competenziale quelle norme che possano ritenersi dotate di una liberalizzazione quasi totale [...] ogni intervento legislativo può essere considerato lesivo della concorrenza*“).

⁵⁴⁸ 2016 wurde dem Land mit einer DFB wieder ein gewisser Spielraum eingeräumt. Dazu unten 4. Teil, B.I.1.

⁵⁴⁹ Da eine wettbewerbsfördernde Regelung als eine vollständige Liberalisierung kaum denkbar ist. Vgl. *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 527; *Haller*, *Economia* 274 (Erklärung der Verfassungswidrigkeit oder „präventive“ Aufhebung des Großteils des Landesrechts im Handel, da „*di fronte a una liberalizzazione quasi totale [...] ogni intervento legislativo può essere considerato lesivo della concorrenza*“).

⁵⁵⁰ Vgl. *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 526 f. Aufgrund der eindeutig negativen Auswirkungen auf die Handelskompetenz ist die Einordnung unter jene Kompetenzen, für die die Reform – wegen der Umwandlung in eine Residualkompetenz – „eine teilweise Ausdehnung einzelner Kompetenzen“ brachte (611), überhaupt zu hinterfragen. Weiterführend zu den Einschränkungen des Schutzniveaus von 1992 unten 3. Teil, A.IV.

DFB zur Übertragung von Verwaltungskompetenzen, die mit den soeben dargestellten erweiterten Gesetzgebungskompetenzen einhergehen, wurden jedenfalls nicht erlassen.⁵⁵²

*d) Wegfall der staatlichen Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis:
Vorteil oder sogar versteckter Nachteil?*

Der Wegfall der Schranke des gesamtstaatlichen Interesses aus der Kompetenzordnung der Verfassung⁵⁵³ (nicht aber aus jener des Statuts)⁵⁵⁴ führte zwar nicht auch zum vollständigen Wegfall aller – mit Einheitlichkeitserfordernissen begründeten – staatlichen Möglichkeiten zur Einwirkung in vermeintlich regionale Kompetenzen,⁵⁵⁵ sehr wohl aber zum Wegfall der AKB.⁵⁵⁶ Art. 8 Abs. 6 Satz 2 G Nr. 131/2003 hält nämlich ausdrücklich fest, dass der Staat in Materien gem. Art. 117 Abs. 3 und 4 Verf. keine derartigen Akte annehmen darf.⁵⁵⁷

Mit dem – auf den ersten Blick vorteilhaften – Wegfall der staatlichen AKB wird aber auch der diesbezügliche Garantiemechanismus des Art. 3 GvD Nr. 266/1992, der dem Land ein Anhörungs- und Widerspruchsrecht zugesteht und die Bindungswirkung der Ausrichtungs- und Koordinierungsakte jedenfalls auf die Erreichung von Zielsetzungen und Ergebnissen beschränkt,⁵⁵⁸ gegenstandslos. Dies mag unerheblich sein, sofern solche Akte tatsächlich der Vergangenheit angehören. Der

⁵⁵¹ *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 616.

⁵⁵² Vgl. *Poggi*, *federalismi.it* Nr. 22/2015, 23–25; *Ruggiu*, *Le Regioni* 2011, 783 f.; *dies.*, *Regioni* 35 ff. und insb. 36 f. Vgl. aber die im Sachbereich der Energie erfolgte Kompetenzübertragung: dazu bereits oben 3. Teil, A.II.3.b)bb) (im Rahmen der Darstellung der *neuen* Gesetzgebungskompetenzen des Landes).

⁵⁵³ Vgl. dazu nur VfGH Urteil Nr. 303/2003, RE Pkt. 2.2.: „*Nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale.*“ Gleichlautend VfGH Urteil Nr. 285/2005, GA VfGH Nr. 30 vom 27. 7. 2005, RE Pkt. 4; Urteil Nr. 278/2010, RE Pkt. 12; Urteil Nr. 61/2018, RE Pkt. 2.

⁵⁵⁴ Siehe dazu oben 3. Teil, A.I.3.d)aa) (Fn. 334).

⁵⁵⁵ V. a.: Querschnittskompetenzen (dazu oben 3. Teil, A.I.2.a)dd)) i.V.m. zentralistischer verfassungsgerichtlicher (Auf-)Lösung von Kompetenzkonflikten bzw. -konkurrenzen (insb. über das Kriterium der Prävalenz; dazu oben 3. Teil, A.I.2.a)jee)) sowie „*chiamata in sussidiarietà*“ (dazu kurz oben 3. Teil, A.I.2.b)). Siehe dazu auch umfassend *Manganiello*, *Le Regioni* 2012, insb. 70 ff.; ferner z. B. *Happacher*, *Autonomie* 494 f., mit Verweis auf VfGH Urteil Nr. 43/2004, GA VfGH Nr. 5 vom 4. 2. 2004, RE Pkt. 3.3.; *Saporito*, *Regionalismo, federalismo e interesse nazionale* (2008) insb. 198 ff.

⁵⁵⁶ Siehe dazu oben 2. Teil, B.II.1.c)cc)(1).

⁵⁵⁷ Vgl. VfGH Urteil Nr. 159/2008, RE Pkt. 4 („*superamento della figura degli atti di indirizzo e coordinamento, sancito espressamente dall'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, nelle materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni: sentenza n. 329 del 2003*“).

⁵⁵⁸ Siehe dazu oben 2. Teil, B.II.2.c)bb)(3).

Staat kann aber heute nicht nur über die Ausübung seiner ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz in einer ganzen Reihe von *Querschnittsmaterien* lenkend und koordinierend in alle regionalen Kompetenzbereiche einwirken. Vielmehr kann er in diesen Bereichen auch „echte“ Ausrichtungs- und Koordinierungsakte – bei *prävalenter* Kompetenz sogar ohne Mitwirkung der Regionen – erlassen, da ihm in ausschließlichen Kompetenzbereichen auch die Verordnungskompetenz zukommt (Art. 117 Abs. 6 Verf.).

Im Ergebnis führt der Wegfall der AKB damit nicht zu einer Erweiterung des Niveaus von 1992, sondern sogar zu einem versteckten Nachteil, da koordinierende Einwirkungen des Staates weiterhin möglich sind, aber nicht mehr Art. 3 GvD Nr. 266/1992 unterliegen.⁵⁵⁹

Dieses Ergebnis ist durchaus vergleichbar mit den Folgen der (vermeintlichen) Erweiterung durch die Überführung von statutarischen Kompetenzen in das allgemeine System.⁵⁶⁰ Auch hier führt der (scheinbare) Wegfall der nationalen Interessen als Schranke nur dazu, dass sich Einheitlichkeitserfordernisse in neuen Formen äußern.⁵⁶¹ Und auch hier kann sich eine auf den ersten Blick positive Entwicklung (zumindest bei strikter Anwendung des Prinzips der Einheitlichkeit der Institute) als versteckter Nachteil entpuppen, da eine einschneidende, aber klar definierte und mit einem wichtigen Hinweis auf den Minderheitenschutz versehene statutarische Schranke⁵⁶² durch ungeschriebene, nur verfassungsgerichtlich entwickelte und nicht klar begrenzte Schranken in Form der Querschnittskompetenzen ersetzt wird.⁵⁶³

4. Weiterer Ausbau der Energiekompetenz

Nachdem die Landeskompetenz im Bereich der Energie, die im Zweiten Autonomiestatut noch relativ beschränkt war,⁵⁶⁴ schon durch die Zuerkennung der ge-

⁵⁵⁹ In diesem Sinne auch *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 136 f.

⁵⁶⁰ Siehe dazu oben 3. Teil, A.II.3.c).

⁵⁶¹ Vgl. *Happacher*, Autonomie 495 („Im Grunde hat das nationale Interesse nur seine Manifestationsformen gewechselt“), sowie den bezeichnenden Titel bei *Manganiello*, *Le Regioni* 2012, 57 („L'interesse nazionale scompare nel testo ... ma resta nel contesto [...]“). Für einige dieser Ausdrucksformen siehe oben 3. Teil Fn. 555.

⁵⁶² Vgl. Art. 4 ASt. Siehe dazu oben 2. Teil, B.II.1.b)ee) sowie 2. Teil, B.II.1.c)aa)(1) (Fn. 1266).

⁵⁶³ Siehe dazu oben 3. Teil, A.II.3.c)bb) und die dort angeführten (Quer-)Verweise.

⁵⁶⁴ Geteilte Kompetenz im Bereich „Nutzung der öffentlichen Gewässer, mit Ausnahme der Großableitungen zur Erzeugung elektrischer Energie“ (Art. 9 Nr. 9 ASt.); (bloße) Mitwirkungsrechte im Bereich der Erteilung von Konzessionen für große Wasserableitungen zur Erzeugung von elektrischer Energie (Art. 12 sowie Art. 13 Abs. 4 ASt. i. d. F. bis 2017); Recht auf kostenlose Lieferung eines bestimmten Anteils des produzierten Stroms durch Konzessionäre von großen Wasserableitungen zur Erzeugung von Energie (Art. 13 Abs. 1–3 ASt. i. d. F. bis 2001). Dazu *Obwexer*, Energie 265 f.; *Guella/Manica*, *Le Regioni* 2018, 340–342, m.w.N.; *Tanzarella*, *La potestà normativa provinciale in tema di concessione di grande de-*

teilten Kompetenz im Bereich Produktion, gesamtstaatlicher Transport und Verteilung der Energie (Art. 117 Abs. 3 Verf.) sowie mit DFB erweitert worden war,⁵⁶⁵ erfolgte 2017 ein weiterer Ausbau und eine Konsolidierung der Energiekompetenz. Dies erfolgte über eine Neufassung von Art. 13 ASt. über das vereinfachte Änderungsverfahren gem. Art. 104 Abs. 1 ASt. (vgl. Art. 1 Abs. 832 G Nr. 205 vom 27. Dezember 2017),⁵⁶⁶ das – neben Änderungen des Finanzkapitels – auch für Änderungen von Art. 13 ASt. ausdrücklich anwendbar ist.⁵⁶⁷

Art. 13 ASt. wird durch Art. 1 Abs. 833 G Nr. 205/2017 vollständig novelliert, wobei die bisher in Art. 13 Abs. 1–3 ASt. angesiedelten Bestimmungen – mit kleineren, die Landesautonomie ausweitenden Änderungen – nunmehr in Abs. 4–6 verankert werden. Die Bestimmung des Art. 13 Abs. 4 ASt. i. d. F. bis 2017, die für Konzessionsansuchen für große Wasserableitungen zur Erzeugung elektrischer Energie (nur) ein Mitwirkungsrecht des Landes (Einvernehmen) vorgesehen hatte, war dagegen bereits obsolet⁵⁶⁸ – und ist daher ersatzlos gestrichen. Neu geregelt werden dagegen Kontrollrechte des Landes i. Z. m. Maßnahmen der Aufsichtsbehörde für Energie, Versorgungsnetze und Umwelt im Bereich des Wassersystems (Abs. 7).⁵⁶⁹

V. a. aber normiert Art. 13 Abs. 1 ASt. i. d. g. F., dass das Land „die Modalitäten und die Verfahren für die Vergabe der Konzessionen“ für große Wasserkraftwerke regeln darf. Festlegen kann es dabei insb. „die Verfahrensbestimmungen für die Durchführung der Vergabeverfahren, die Fristen für deren Ausschreibung, die Zulassungs- und Zuschlagskriterien sowie die finanziellen, organisatorischen und technischen Anforderungen an die Teilnehmer“. Regeln kann das Land zudem auch „die Dauer der Konzessionen, die Kriterien zur Festlegung der Konzessionsgebühren für die Nutzung und Aufwertung des öffentlichen Wasserguts und der aus den Anlagen für große Wasserableitungen bestehenden Vermögensgüter, die Parameter für die Entwicklung der Anlagen sowie die Modalitäten zur Bewertung der landschaftlichen Aspekte und der Umweltverträglichkeit, indem es die entsprechenden

rivazione ad uso idroelettrico nel vigente quadro costituzionale (Nota a margine della sentenza Corte Cost. 28/2014), Informator Nr. 3/2014, 13 (13–15).

⁵⁶⁵ Dazu oben 3. Teil, A.I.3.d)bb)(1) (bei Fn. 365), 3. Teil, A.II.3.b)aa) (bei Fn. 498) sowie 3. Teil, A.II.3.b)bb) (bei Fn. 512). Vgl. auch *Obwexer*, Energie 268–272; *Tanzarella*, Informator Nr. 3/2014, 15 ff.

⁵⁶⁶ OBl. Nr. 62 zu GA Nr. 302 vom 29. 12. 2017. Vgl. zuvor BLReg. Nr. 1331 vom 28. 11. 2017.

⁵⁶⁷ Siehe zu diesem vereinfachten Änderungsverfahren oben 2. Teil, B.II.1.d)aa)(1). Für die völkerrechtlichen Fragen, die mit dieser (positiven) Änderung des Autonomiestatuts einhergehen, siehe dagegen unten 3. Teil, B.III.3.

⁵⁶⁸ Vgl. die DFB des Art. 1-bis Abs. 1 DPR Nr. 235/1977 i. d. F. Art. 11 GvD Nr. 463/1999, mit der die Ausübung der Kompetenzen des Staates im Bereich der Konzessionen für große Wasserkraftwerke an das Land delegiert wurde. Später erfolgte dann – mit Art. 1-bis Abs. 1 DPR Nr. 235/1977 i. d. F. Art. 1 GvD Nr. 289/2006 – die *Übertragung* der (Verwaltungs-) Kompetenz im Bereich der großen Wasserkraftwerke.

⁵⁶⁹ Vgl. dazu *Guella/Manica*, Le Regioni 2018, 348–350.

Ausgleichsmaßnahmen – auch finanzieller Art – für Umwelt und Landschaft bestimmt.“ Jedenfalls müssen derartige Landesgesetze im Einklang mit dem Unionsrecht, den „internationalen Abkommen“⁵⁷⁰ und den „Grundsätzen der staatlichen Rechtsordnung“ stehen.

Das Land verfügt somit über eine statutarische Kompetenz für die Konzessionsvergabe von großen Wasserkraftwerken, die auf den ersten Blick keinem statutarischen Kompetenztyp zur Gänze entspricht. Eine Einstufung als *geteilte* Kompetenz kann aber ausgeschlossen werden, da Art. 13 Abs. 1 ASt. die Beachtung der Grundsätze der staatlichen *Rechtsordnung* (und nicht der *Staatsgesetzgebung* i.S.v. Art. 5 ASt.) verlangt. Damit entspricht diese Schranke wohl jener der Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Rechtsordnung der Republik (Art. 4 ASt.), sodass Art. 13 Abs. 1 ASt. i.d.g.F. wohl eine *ausschließliche* Kompetenz begründet,⁵⁷¹ die – im Vergleich zu Art. 4 ASt. – sogar weniger Schranken unterliegt.

Jedenfalls handelt es sich hierbei um eine Ausdehnung der Autonomie im Vergleich zu 1992, als das Land noch nicht über eine Gesetzgebungskompetenz für die Regelung der Konzessionen für große Wasserkraftwerke verfügte, aber auch im Vergleich zu den Regelungen von 1999 und 2006. Das Land erhielt nämlich zunächst mit Art. 1-bis Abs. 16 GvD Nr. 235/1977 i. d. F. Art. 11 GvD Nr. 463/1999 eine Gesetzgebungskompetenz in diesem Bereich, die es aber unter Berücksichtigung des Unionsrechts und der Grundsätze der Staatsgesetzgebung⁵⁷² ausüben musste. Nach der Verfassungsreform von 2001 wurde diese Landeskompetenz dann – wohl in Anwendung der Günstigkeitsklausel des Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 – abgeändert: Gem. Art. 1-bis Abs. 2 GvD Nr. 235/1977 i. d. F. Art. 1 GvD Nr. 289/2006 konnte das Land nun den Bereich der großen Wasserkraftwerke (ohne Beschränkung auf Konzessionen) unter Beachtung des Unionsrechts, von Art. 117 Abs. 2 Verf. sowie der „wichtigsten Grundsätze der Staatsgesetze“ regeln. Auch Art. 1-bis Abs. 16 Satz 2 GvD Nr. 235/1977 (Konzessionen) wurde geändert und unterlag nunmehr den soeben genannten Schranken.

Vor diesem Hintergrund wird die Landeskompetenz im Bereich der Konzessionen für große Wasserkraftwerke mit der Neuregelung in Art. 13 Abs. 1 ASt. klar erweitert, da sie künftig weder (den Querschnittskompetenzen gem.) Art. 117 Abs. 2 Verf.⁵⁷³ noch den Grundsätzen der Staatsgesetzgebung (sondern nur jenen der

⁵⁷⁰ Wohl gemeint: den völkerrechtlichen Verpflichtungen Italiens i.S.v. Art. 117 Abs. 1 Verf.

⁵⁷¹ In diesem Sinne *Obwexer*, EJM 2018, 344 („Übertragung der primären Zuständigkeit“).

⁵⁷² Die deutsche Fassung der DFB hatte hier fälschlicherweise von einer Pflicht zur „Berücksichtigung der [gesamten] staatlichen Gesetzgebung“ gesprochen. Aus der – einzig maßgeblichen – italienischen Fassung geht aber klar hervor, dass nur eine Pflicht zur Einhaltung *der Grundsätze* der Staatsgesetzgebung (geteilte Kompetenz) bestand („*nel rispetto dei principi della legislazione statale*“).

⁵⁷³ Analog zum Vergaberecht (dazu oben 3. Teil, A.I.2.a)ee)(2) (bei Fn. 221 – 223)) wirken sich die staatlichen Querschnittskompetenzen in den Bereichen Schutz des Wettbewerbs

staatlichen Rechtsordnung) unterliegt.⁵⁷⁴ Zudem ist auch die Verankerung im Statut gegenüber einer bloßen Kompetenzverankerung in DFB (und noch dazu gegen den Wortlaut von Art. 9 Nr. 9 ASt.) eine klare Erweiterung.

Die Verankerung einer Art. 9 Nr. 9 ASt. widersprechenden Kompetenz in Art. 13 ASt. – über das vereinfachte Änderungsverfahren – wirft aber verfassungsrechtliche Fragen auf: Dieses Verfahren kann nämlich nicht zum Einbau von beliebigen Normen genutzt werden, sondern nur zur Änderung des sechsten Abschnitts und des – bis dahin (mit Ausnahme von Abs. 4) rein wirtschaftlich relevanten – Art. 13 ASt. Dabei sind auch nur *einschlägige* Änderungen zulässig. Aufgrund des klaren sachlichen Zusammenhangs der Änderung des Art. 13 ASt. mit seinem ursprünglichen Gegenstand⁵⁷⁵ ist diese aber letztlich doch verfassungskonform.⁵⁷⁶

Somit verfügt das Land Südtirol heute über eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Vergabe von Konzessionen für große Wasserkraftwerke. Ob diese Kompetenz ihrer ausschließlichen Natur aber auch tatsächlich gerecht wird, hängt v. a. davon ab, ob – und wenn ja, wie (über die Schranken des Art. 13 Abs. 1 ASt. oder direkt)⁵⁷⁷ – und in welchem Umfang der VfGH die einschlägigen Querschnittskompetenzen des Staates einwirken lässt.⁵⁷⁸

Art. 13 Abs. 2 ASt. i. d. F. Art. 1 Abs. 833 G Nr. 205/2017 normiert, dass „die Sammel-, Zuleitungs- und Regelungsanlagen, die Druckrohrleitungen und die Entlastungskanäle“ nach Ablauf der Konzession – und vorbehaltlich einer Entschädigung für noch nicht vollständig amortisierte Investitionen – unentgeltlich in das Eigentum des Landes übergehen.⁵⁷⁹ Mit Art. 1 Abs. 834 G Nr. 205/2017 wird schließlich Art. 1-bis Abs. 2 (aber nicht auch Abs. 16 Satz 2) DPR Nr. 235/1977 rechtsbereinigend aufgehoben, wobei es unsauber erscheint, eine DFB – ohne Einbindung der Zwölfer-Kommission – durch eine (wenn auch paktierte) einfachgesetzliche Norm, die (anders als Art. 1 Abs. 833 G Nr. 205/2017) nicht das Statut abändert, aufzuheben.

(Vergabeverfahren) und Zivilrecht (Vertragsabschluss und -durchführung) auch hier stark beschränkend aus. Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 28/2014, RE Pkt. 4.2. f.

⁵⁷⁴ Vgl. auch *Guella/Manica*, Le Regioni 2018, 347: „*E non a caso proprio l'eliminazione del riferimento al rispetto dell'art. 117, comma 2, rappresenta l'elemento più innovativo della revisione statutaria del 2017.*“

⁵⁷⁵ Abs. 1–3: wirtschaftliche Rechte des Landes i.Z.m. ebendieser Konzessionen; Abs. 4: Entscheidung des Ministers über Konzessionsansuchen im Einvernehmen mit dem Land.

⁵⁷⁶ Vgl. zu dieser Problematik *Guella/Manica*, Le Regioni 2018, 341–343 und 348.

⁵⁷⁷ Die Möglichkeit einer *direkten* Einwirkung sehen *Guella/Manica* (Le Regioni 2018, 348), die auch nach der Änderung von Art. 13 Abs. 1 ASt. die geteilte Energiekompetenz gem. Art. 117 Abs. 3 Verf. i. V.m. Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 als Grundlage der Landeskompetenz für Konzessionen von großen Wasserkraftwerken ansehen.

⁵⁷⁸ Vgl. dazu auch *Guella/Manica*, Le Regioni 2018, 348 und 352; allgemein zur hier vorrangig einschlägigen Querschnittskompetenz im Bereich des Schutzes des Wettbewerbs oben 3. Teil, A.I.2.a)dd(1).

⁵⁷⁹ Vgl. dazu *Guella/Manica*, Le Regioni 2018, 353 f.

5. Ausgewählte Durchführungsbestimmungen

Neben den dargestellten *delegierten* Kompetenzbereichen⁵⁸⁰ wurde die Südtirol-Autonomie seit 1992 auch durch viele (weitere) *DFB* erweitert, von denen hier nur einzelne besonders wichtige in chronologischer Reihenfolge erwähnt werden sollen.

Mit den *DFB* des GvD Nr. 434/1996, die in den meisten Fällen das einschlägige DPR Nr. 89/1983 ändern, wird die Landesautonomie im Schulsektor – u. a. durch den Wegfall von Einvernehmensefordernissen mit dem Staat – wesentlich erweitert.⁵⁸¹

Gem. Art. 3 DPR Nr. 279/1974 i. d. F. Art. 1 GvD Nr. 14 vom 13. Jänner 2016⁵⁸² verfügt das Land Südtirol heute über die Kompetenz zur autonomen Verwaltung des zum Landesgebiet gehörenden Anteils am Nationalpark Stilfserjoch. Zuvor war der Nationalpark einheitlich – über ein Konsortium zwischen dem Staat und den beteiligten Gebietskörperschaften Südtirol und Trentino (die Lombardei war dagegen nicht zuständig) – verwaltet worden.⁵⁸³

Gem. Art. 1 Abs. 1 GvD Nr. 162 vom 7. September 2017⁵⁸⁴ verfügt das Land über eine – ausschließliche – Kompetenz im Bereich des Vergaberechts (öffentliches Auftragswesen), die nur der Beachtung des Unionsrechts und der Reformschranke⁵⁸⁵ unterliegt. Konkret ermächtigt sie das Land zur Regelung der „Vergabeverfahren und [der] öffentlichen Bau-, Dienstleistungs- und Lieferaufträge, einschließlich deren Ausführungsphase“, und zwar i.S.v. Art. 8 Nr. 1 und Nr. 17 ASt. (statutarische Kompetenzgrundlage) und nach dem Grundsatz des Art. 32 Abs. 1 lit. c G Nr. 234/2012 (*Gold-Plating-Verbot*).⁵⁸⁶ Dabei darf das Land explizit auch Maßnahmen zur Erleichterung der Beteiligung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) an Vergabeverfahren vorsehen, was mit der Bedeutung der KMU in den Bereichen „der unternehmerischen Kompetenzen, der Innovation und der Beschäftigung“ begründet wird (Abs. 2). Insg. führen die *DFB* des GvD Nr. 162/2017 zu einer klaren Erweiterung des Niveaus von 1992: Eine Landesvergabekompetenz ist zwar – wie in Art. 1 Abs. 1 GvD Nr. 162/2017 angeführt – auch im Statut verankert. Diese statutarische

⁵⁸⁰ Siehe dazu oben 3. Teil, A.II.1.

⁵⁸¹ Dazu ausführlich *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 498–501 und 505 f. Für die Delegation der Regelung der dienst- und besoldungsrechtlichen Stellung des Lehrpersonals staatlicher Schulen siehe bereits oben 3. Teil, A.II.1. (bei Fn. 412).

⁵⁸² GA Nr. 31 vom 8. 2. 2016.

⁵⁸³ Vgl. Art. 3 DPR Nr. 279/1974 a.F.

⁵⁸⁴ GA Nr. 258 vom 4. 11. 2017.

⁵⁸⁵ Einschließlich der Normen zur Festlegung der gem. Unionsrecht „erforderlichen Mindestregelungsniveaus“.

⁵⁸⁶ Vgl. zum (Begriff des) *Gold Plating* (verschärfende bzw. überschießende Umsetzung von unionsrechtlichen Richtlinien) z. B. *Burmeister/Staebe*, Grenzen des sog. *Gold Plating* bei der Umsetzung europäischer Richtlinien in nationales Recht, EuR 2009, 444; *Schroeder*, Der Abbau von „Goldplating“ durch nationale Deregulierung und das Europäische Unionsrecht, ÖGfE Policy Brief 22'2018 (2018), http://oegfe.at/wordpress/wp-content/uploads/2018/11/OEGfE_Policy_Brief-2018.22.pdf (30. 9. 2020).

Kompetenz umfasst aber – neben der Regelung von organisatorischen und buchhalterischen Aspekten für *alle* Auftragsarten in Ausübung der Organisationsautonomie (Art. 8 Nr. 1 ASt.) – nur die Regelung der Vergabe von *Bauaufträgen* (Art. 8 Nr. 17 ASt.: öffentliche Arbeiten im Interessenbereich des Landes), aber nicht auch von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen.⁵⁸⁷ Ähnlich wie für die Konzessionsvergabe für große Wasserkraftwerke⁵⁸⁸ muss sich allerdings auch hier erst zeigen, ob der VfGH die explizite Verankerung und Konkretisierung der Kompetenz zum Anlass nehmen wird, um aushöhlende Folgen der Ausübung der Querschnittskompetenzen des Staates in den Bereichen Schutz des Wettbewerbs und Zivilrechtsordnung zu begrenzen.

Art. 12-bis DPR Nr. 89/1983 i.d.F. Art. 1 GvD Nr. 18 vom 6. Februar 2018⁵⁸⁹ weist dem Land Südtirol schließlich (in Durchführung von Art. 19 ASt.) eine im Einvernehmen mit der Freien Universität Bozen bzw. mit dem Konservatorium ausübende Kompetenz zur Regelung der „Grundausbildung des Lehrpersonals in den Schulen jeder Art und jeden Grades“ (Abs. 1 Nr. 1) und zahlreiche weitere damit zusammenhängende Zuständigkeiten zu.⁵⁹⁰

III. Änderungen des Schutzniveaus von 1992

Nach den Erweiterungen sollen nun (neutrale) Änderungen des Schutzniveaus von 1992 dargestellt werden, d.h. Eingriffe, die – zumindest aus rechtswissenschaftlicher Perspektive – nicht eindeutig als positiv oder negativ bewertet werden können und/oder für die eine solche Bewertung nicht erforderlich ist, da sie völkerrechtlich nachvollzogen wurden, sodass auch das Schutzniveau von 1992 einvernehmlich geändert bzw. neu festgesetzt wurde. Eine nähere Prüfung samt Einstufung der Änderungen als Erweiterungen oder Einschränkungen kann daher unterbleiben. Entsprechend werden im Folgenden nur *Grundzüge* dieser Änderungen dargestellt, die die Finanzautonomie und den Schutz der Ladinern betreffen.

⁵⁸⁷ Vgl. *Haller*, Aufteilung 75 f.; *Happacher*, Auftragswesen, in: Obwexer et al. (Hg.), EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie (2015) 177 (189–196); *Mathà*, Auftragswesen 52.

⁵⁸⁸ Siehe dazu oben 3. Teil, A.II.4.

⁵⁸⁹ GA Nr. 66 vom 20. 3. 2018. Zuvor schon Art. 1 Abs. 189 G Nr. 107 vom 13. 7. 2015, GA Nr. 162 vom 15. 7. 2015.

⁵⁹⁰ U. a.: Genehmigung der Einrichtung der Studiengänge (Abs. 1 Nr. 2); Festlegung der Studienplätze und des Bedarfs an Lehrpersonal (Nr. 3); Regelung der Zulassungsprüfungen (Nr. 4).

1. Finanzautonomie

Nach der Umsetzung und Ergänzung der statutarischen Finanzautonomie mit DFB⁵⁹¹ wurde die Finanzregelung mit Vereinbarungen von 2009 und 2014 auf eine neue Basis gestellt.

a) Finanzvereinbarung von 2009

Am 30. November 2009 vereinbarten Südtirols LH *Luis Durnwalder*⁵⁹² und sein Trentiner Amtskollege *Lorenzo Dellai* mit den Ministern *Giulio Tremonti* und *Roberto Calderoli* im „Mailänder Abkommen“ eine neue Finanzregelung,⁵⁹³ die – auf einvernehmlichen Antrag der Zentralregierung, der Region und der zwei Länder gem. Art. 104 Abs. 1 ASt.⁵⁹⁴ – mit Art. 2 Abs. 106–126 G Nr. 191/2009 (v. a. durch Änderungen des Statuts) umgesetzt wurde.⁵⁹⁵

Die neue Finanzregelung sieht u. a.⁵⁹⁶ vor, dass dem Land 90 Prozent der meisten Steuern zustehen, die sich auf das Landesgebiet beziehen.⁵⁹⁷ Zudem erfolgt eine Erweiterung der Abgabenaunomie.⁵⁹⁸ V. a. aber wird der Beitrag des Landes zur

⁵⁹¹ Für Grundzüge dieser Finanzautonomie siehe bereits oben 2. Teil, B.II.1.d) (insb. 2. Teil, B.II.1.d)aa(3)).

⁵⁹² *Durnwalder* war zum damaligen Zeitpunkt auch Präsident der Region Trentino-Südtirol.

⁵⁹³ Abgedruckt z. B. in Anhang A des Beschlusses der Landesregierung des Trentino Nr. 2892 vom 30. 11. 2009. Siehe dazu z. B. III-59 BlgNR 25. GP, 2.

⁵⁹⁴ Siehe zu diesem vereinfachten Änderungsverfahren bereits oben 2. Teil, B.II.1.d)aa(1).

⁵⁹⁵ Für den (unzureichenden) völkerrechtlichen Nachvollzug dieser Finanzregelung siehe unten 3. Teil, B.II.2.b).

⁵⁹⁶ Für eine nähere Betrachtung vgl. *Valdesalici*, federalismi.it Nr. 18/2010, 6 ff. (v. a. 13–19); *Trettel/Valdesalici*, L'assetto finanziario delle Province Autonome di Trento e Bolzano, in: Palermo/Parolari/Valdesalici (Hg.), *Federalismo fiscale e autonomie territoriali: lo stato dell'arte nell'Euregio Tirolo-Alto Adige/Südtirol-Trentino* (2013) 109 (114 ff.); *Magnago*, Prima, durante e dopo l'accordo di Milano. Relazioni finanziarie Stato-Province Autonome tra federalismo fiscale e crisi economica, in: Palermo/Parolari/Valdesalici (Hg.), *Federalismo fiscale e autonomie territoriali: lo stato dell'arte nell'Euregio Tirolo-Alto Adige/Südtirol-Trentino* (2013) 195 (v. a. 201 ff.); *Postal*, Le Regioni 2011, 963–965; *Meloni*, La „contrattualizzazione“ delle competenze nelle Regioni a Statuto speciale. Il caso del cd. Accordo di Milano per il Trentino-Alto Adige, in: Vandelli (Hg.), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali* (2012) 435 (438 ff.); *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 106–109; *Happacher*, EJM 2016, 551 f.; *Riz/Happacher*, *Verfassungsrecht* 352–355. Vgl. auch die Literaturhinweise bei *Trettel*, *Bibliografia selezionata e ragionata*, in: Palermo/Parolari/Valdesalici (Hg.), *Federalismo fiscale e autonomie territoriali: lo stato dell'arte nell'Euregio Tirolo-Alto Adige/Südtirol-Trentino* (2013) 293 (299–302), sowie bei *Parolari/Zwilling*, *Bibliografie* 61–63.

⁵⁹⁷ Art. 75 ASt. i. d. F. Art. 2 Abs. 107 lit. a, e und f G Nr. 191/2009. Für die Steueranteile der Region vgl. dagegen Art. 69 ASt. i. d. F. Art. 2 Abs. 107 lit. a und b G Nr. 191/2009.

⁵⁹⁸ Art. 73 Abs. 1-bis ASt. i. d. F. Art. 2 Abs. 107 lit. c G Nr. 191/2009 (Änderung von Steuersätzen und Einführung von Befreiungen, Abzügen und Freibeträgen, sofern der Staat diese Möglichkeiten vorsieht); Art. 80 Abs. 1-bis ASt. i. d. F. Art. 2 Abs. 107 lit. i G Nr. 191/2009 (Einführung neuer örtlicher Steuern in Kompetenzbereichen des Landes und Änderung

Verwirklichung der Ziele des Finanzausgleichs und der Solidarität sowie zur Erfüllung der Finanzverpflichtungen (aus dem Unionsrecht, dem internen Stabilitätspakt und aus anderen staatlichen Maßnahmen zur Finanzkoordinierung) festgelegt. Gem. Art. 79 ASt. i. d. F. Art. 2 Abs. 107 lit. h G Nr. 191/2009 setzt sich dieser Beitrag des Landes wie folgt zusammen: Abschaffung des Ersatzbetrags für die Mehrwertsteuer und von Zuweisungen aus staatlichen Sektorengesetzen (Abs. 1 lit. a)⁵⁹⁹ sowie des jährlich zu verhandelnden veränderlichen (Haushalts-)Anteils (lit. b),⁶⁰⁰ Leistung eines jährlichen Beitrags in Höhe von insg. 100 Mio. Euro durch Übernahme von Kosten für die Ausübung von Staatskompetenzen sowie für Initiativen und Projekte in angrenzenden Gemeinden (lit. c);⁶⁰¹ bilaterale Vereinbarung der Verpflichtungen aus dem internen Stabilitätspakt (zu erreichende Haushaltsergebnisse), wobei das Land die Verpflichtungen in Umsetzung dieser Zielvereinbarung autonom festlegt und eine Finanzkoordinierungskompetenz gegenüber den örtlichen Körperschaften, der Handelskammer, dem Sanitätsbetrieb und anderen öffentlichen Landeseinrichtungen ausübt (Landesstabilitätspakt) (lit. d i. V. m. Abs. 3).

Diese Maßnahmen, die den Beitrag des Landes zur Erreichung der Ziele der öffentlichen Finanzen bilden, können nur i. S. v. Art. 104 Abs. 1 ASt. geändert werden (Abs. 2). Staatliche Maßnahmen (Abs. 3) und Normen für die Verwirklichung der Ziele des Finanzausgleichs und der Solidarität sowie über die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem internen Stabilitätspakt finden dagegen keine Anwendung – das Land muss seine Gesetzgebung aber an jene Grundsätze anpassen, die Schranken gem. Art. 4 und 5 ASt. darstellen (Abs. 4).

b) Finanzvereinbarung von 2014

Das „auf dem Höhepunkt der Finanzkrise“ geschlossene Mailänder Abkommen wurde vom Staat mehrfach missachtet,⁶⁰² weshalb sich Südtirol regelmäßig an den

der Steuersätze sowie Einführung von Befreiungen, Abzügen und Freibeträgen bei staatsgesetzlich geregelten örtlichen Steuern). Art. 80 ASt. wurde dann mit Art. 1 Abs. 518 G Nr. 147/2013 neu gefasst: Seitdem ist die Landeskompetenz zur Einführung neuer örtlicher Steuern explizit eine *ausschließliche* (vgl. Abs. 2 i. V. m. Abs. 4) – und auch die Kompetenz im Bereich der Lokalfinanzen wird von einer geteilten in eine ausschließliche umgewandelt (vgl. Abs. 1 i. V. m. Abs. 4; dazu auch kurz oben 2. Teil, B.II.1.d)aa)(3) (bei Fn. 1369)).

⁵⁹⁹ Vgl. Art. 11 GvD Nr. 268/1992 (Mehrwertsteuer-Ersatzbetrag) bzw. Art. 5 G Nr. 386/1989, aufgehoben mit Art. 2 Abs. 109 G Nr. 191/2009 (Zuweisungen aus staatlichen Sektorengesetzen).

⁶⁰⁰ Ehemals Art. 78 ASt., aufgehoben mit Art. 2 Abs. 107 lit. a G Nr. 191/2009. Vgl. dazu auch Art. 10 GvD Nr. 268/1992, aufgehoben mit Art. 75-bis Abs. 3-bis ASt. i. d. F. Art. 1 Abs. 407 lit. d G Nr. 190/2014, sowie Art. 6 G Nr. 386/1989, aufgehoben mit Art. 2 Abs. 109 G Nr. 191/2009.

⁶⁰¹ Für Initiativen und Projekte in angrenzenden Gemeinden sind 40 Mio. Euro pro Jahr vorgesehen. Vgl. Art. 2 Abs. 117 (und 117-bis) G Nr. 191/2009 i. d. F. Art. 1 Abs. 519 lit. a (bzw. b) G Nr. 147/2013.

⁶⁰² So *Hilpold*, Stufenlösung 2016, 145.

VfGH wandte.⁶⁰³ Dieser erklärte zudem die staatlichen Grundsätze der Finanzkoordinierung auch für Südtirol als bindend.⁶⁰⁴ Mit VerfG Nr. 1/2012 wurde dann auch der Grundsatz des ausgeglichenen Haushalts für alle öffentlichen Verwaltungen eingeführt (Art. 81, 97 Abs. 1 und 119 Verf. i. d. F. Art. 1, 2 bzw. 4 VerfG Nr. 1/2012 sowie Art. 5 VerfG Nr. 1/2012) und dem Staat eine ausschließliche Kompetenz für die Harmonisierung der öffentlichen Haushalte zugewiesen (Art. 117 Abs. 2 lit. e Verf. i. d. F. Art. 3 VerfG Nr. 1/2012).⁶⁰⁵ Als selbst mehrere zu Ungunsten des Staates ergangene Urteile⁶⁰⁶ nicht zur Einhaltung der Finanzautonomie führten,⁶⁰⁷ erklärte sich Südtirol bereit, ein neues Abkommen auszuhandeln.⁶⁰⁸ Dabei stieg nun aber der Wunsch nach einer (stärkeren) völkerrechtlichen Verankerung⁶⁰⁹ und einer klaren, Planungssicherheit gewährleistenden Regelung des finanziellen Beitrags des Landes.⁶¹⁰ Dafür war das Land auch bereit, auf die Fortführung von anhängigen Verfahren und die positiven Folgen etwaiger angenommener Rekurse anderer Regionen zu verzichten.⁶¹¹

⁶⁰³ Vgl. Direkte Verfassungsbeschwerden Nr. 36/2011, GA VfGH Nr. 22 vom 25. 5. 2011; Nr. 152/2011, GA VfGH Nr. 3 vom 18. 1. 2012; Nr. 161/2011, GA VfGH Nr. 5 vom 1. 2. 2012; Nr. 7/2012, GA VfGH Nr. 8 vom 22. 2. 2012; Nr. 40/2012, GA VfGH Nr. 14 vom 4. 4. 2012; Nr. 86/2012, GA VfGH Nr. 29 vom 18. 7. 2012; Nr. 149/2012, GA VfGH Nr. 48 vom 5. 12. 2012; Nr. 30/2013, GA VfGH Nr. 13 vom 27. 3. 2013; Nr. 1/2014, GA VfGH Nr. 5 vom 29. 1. 2014; Nr. 11/2014, GA VfGH Nr. 16 vom 9. 4. 2014; Nr. 28/2014, GA VfGH Nr. 22 vom 21. 5. 2014; Nr. 57/2014, GA VfGH Nr. 43 vom 15. 10. 2014; Nr. 78/2014, GA VfGH Nr. 50 vom 3. 12. 2014; Nr. 79/2014, GA VfGH Nr. 51 vom 10. 12. 2014. Siehe überblicksmäßig auch *Mair P.*, Die Südtiroler Finanzautonomie unter besonderer Berücksichtigung des Sicherungspaktes, Diplomarbeit Innsbruck (2015) 36 ff. Auch Österreich hat die Verletzungen des Statuts mehrfach gerügt: vgl. III-59 BlgNR 25. GP, 2.

⁶⁰⁴ Diese umfassen auch Regelungen zur Reduzierung der Staatsverschuldung. Vgl. *Happacher*, EJM 2016, 552, mit Verweis auf VfGH Urteil Nr. 60/2013, GA VfGH Nr. 15 vom 10. 4. 2013, RE Pkt. 4.1. (f. und 5.1., m.w.N.), und Urteil Nr. 175/2014, GA VfGH Nr. 26 vom 18. 6. 2014, RE Pkt. 5.2. (m.w.N.). Vgl. auch *Guella*, federalismi.it Nr. 8/2015, 15–19 und 29–31; ferner oben 3. Teil, A.I.2.a)dd(7) (Fn. 198–205).

⁶⁰⁵ Vgl. dazu z. B. *Valdesalici*, Impatto 586–599; *dies.*, Autonomia finanziaria e specialità: un modello per sei sistemi ad alto tasso di differenziazione, in: Palermo/Parolari (Hg.), *Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali* (2018) 161 (193–196).

⁶⁰⁶ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 78/2012, GA VfGH Nr. 29 vom 18. 7. 2012, RE Pkt. 6.f.; Urteil Nr. 219/2013, RE Pkt. 7–10; Urteil Nr. 263/2013, GA VfGH Nr. 47 vom 20. 11. 2013, RE Pkt. 3.

⁶⁰⁷ Vgl. dazu *Magnago*, Accordo 211 ff.

⁶⁰⁸ *Mair P.*, Finanzautonomie 38 (u. a. mit Verweis auf Aussagen *Zellers* im Rahmen eines am 12. 5. 2014 in Innsbruck gehaltenen Vortrags); *Mair H.*, Die völkerrechtliche Absicherung der Südtirol-Autonomie unter besonderer Berücksichtigung der Finanzautonomie, Diplomarbeit Innsbruck (2015) 64.

⁶⁰⁹ Vgl. die Nachweise bei *Mair H.*, Absicherung 64 f.

⁶¹⁰ Vgl. dazu *Happacher*, EJM 2016, 552; *Magnago*, Accordo 216 f.; *Guella*, federalismi.it Nr. 8/2015, 31 ff.

⁶¹¹ Vgl. Pkt. 15 Sicherungspakt (unten 3. Teil Fn. 612); *Guella*, federalismi.it Nr. 8/2015, 34; *Happacher*, EJM 2016, 552, mit Verweis auf VfGH Urteil Nr. 46/2015, RE Pkt. 3.

Die am 15. Oktober 2014 zwischen den Landeshauptleuten Südtirols und des Trentino, *Arno Kompatscher* und *Ugo Rossi*, mit den Ministern *Pier Carlo Padoan* und *Maria Carmela Lanzetta* in Rom geschlossene Finanzvereinbarung (Sicherungsakt),⁶¹² die jene von 2009 teilweise abändert, war dann – nach der gem. Art. 104 Abs. 1 ASt. erteilten Zustimmung der Landesregierung zum Umsetzungsgesetzesentwurf⁶¹³ – auch Gegenstand eines Briefwechsels Österreichs und Italiens.⁶¹⁴ Der Sicherungsakt wurde dann mit Art. 1 Abs. 406–413 G Nr. 190/2014 umgesetzt, wobei Abs. 407 zahlreiche Änderungen des Statuts enthält.⁶¹⁵

Dem Land stehen aufgrund der neuen Regelung 80 (bisher: 70) Prozent der im Landesgebiet eingehobenen Mehrwertsteuer zu, während der Region nur noch ein Anteil von zehn (bisher: 20) Prozent zukommt.⁶¹⁶ Wohl aufgrund der negativen Erfahrungen nach Abschluss des Mailänder Abkommens⁶¹⁷ schreibt Art. 75-bis Abs. 3-bis ASt. i. d. F. Art. 1 Abs. 407 lit. d G Nr. 190/2014 nun auch explizit fest, dass der – für die Deckung neuer, spezifischer und nicht dauerhafter Ausgaben (einschließlich Naturkatastrophen), die nicht in die Landeskompetenz fallen, bestimmte – Ertrag aus der Erhöhung von Steuersätzen oder der Einführung neuer Abgaben (nur dann) dem Staat vorbehalten werden kann, wenn der Ertrag zeitlich begrenzt ist, im Staatshaushalt getrennt verbucht wird und somit quantifizierbar ist.⁶¹⁸ Staatliche Rücklagen für den Ausgleich der Finanzen sind dagegen explizit nicht mehr zulässig.

Umfassend geändert wird Art. 79 ASt.⁶¹⁹ Nunmehr bilden die Region, die Länder und die Körperschaften gem. Abs. 3 ein „integrierte[s] regionale[s] Territorialsystem“, das „unter Beachtung der Ausgeglichenheit der jeweiligen Haushalte [...] zur Erreichung der Ziele der öffentlichen Finanzen und der Ausgleichs- und Solidaritätsgrundsätze, zur Ausübung der daraus abgeleiteten Rechte und Pflichten sowie zur

⁶¹² Vollinhaltlich und auch in deutscher Übersetzung abgedruckt in BLReg. Nr. 1241 vom 21. 10. 2014. Vgl. auch Einigung bei Finanzverhandlungen, Sicherheitsakt steht, Pressemitteilung des Landes vom 15. 10. 2014, http://provinz.bz.it/news/de/news.asp?news_action=4&news_article_id=473615 (30. 9. 2020). Vgl. zum Inhalt z. B. *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 112 f.; *Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres* (Hg.), Bericht 2014, 71; *Mair H.*, Absicherung 64 ff.; *Mair P.*, Finanzautonomie 47 ff.

⁶¹³ BLReg. Nr. 1566 vom 16. 12. 2014. Vgl. dazu auch Sicherungsakt: OK der Landesregierung, *Renzi* Brief an Wien, Pressemitteilung des Landes vom 16. 12. 2014, http://provinz.bz.it/news/de/news.asp?news_action=4&news_article_id=479837 (30. 9. 2020).

⁶¹⁴ Briefwechsel *Renzi-Faymann*. Siehe dazu ausführlich unten 3. Teil, B.II.2.c).

⁶¹⁵ Vgl. dazu z. B. *Guella*, *federalismi.it* Nr. 8/2015, insb. 31 ff.; *Valdesalici*, *Impatto* 618–622.

⁶¹⁶ Vgl. Art. 75 lit. d ASt. i. d. F. Art. 1 Abs. 407 lit. c G Nr. 190/2014 (Land) bzw. Art. 69 Abs. 2 lit. b ASt. i. d. F. Art. 1 Abs. 407 lit. a G Nr. 190/2014 (Region).

⁶¹⁷ Vgl. zu dieser autonomiebeschränkenden Praxis des Staates *Magnago*, *Accordo* 214–217 und 220 f.

⁶¹⁸ Vgl. zuvor bereits die nun aufgehobene Regelung des Art. 9 GvD Nr. 268/1992 i. d. F. Art. 4 GvD Nr. 432/1996.

⁶¹⁹ Mit Art. 1 Abs. 407 lit. e Nr. 1 G Nr. 190/2014.

Erfüllung der aus [dem Unionsrecht] herrührenden wirtschaftlichen und finanziellen Verpflichtungen“ beiträgt (Abs. 1). Innerhalb dieses Systems koordiniert das Land – unbeschadet der Finanzkoordinierungskompetenz des Staates – die öffentlichen Finanzen u. a. im Verhältnis zu den örtlichen Körperschaften sowie zu Universität, Handelskammer und Sanitätsbetrieb, denen es Beiträge und Verpflichtungen auferlegen kann. Ebenso überwacht das Land die Erreichung der Finanzziele durch diese Körperschaften und teilt die Ziele und Ergebnisse dem Wirtschafts- und Finanzministerium „zwecks Monitoring der Salden“ mit (Abs. 3). Abs. 4 schreibt nun noch viel deutlicher fest, dass staatliche Normen, „die nicht in diesem Titel vorgesehene Verpflichtungen, Ausgaben, Rücklagen, Vorbehalten [*sic*] zugunsten des Staates und wie auch immer benannte Beiträge vorsehen“, nicht auf die Region, die Länder sowie die Körperschaften des integrierten regionalen Territorialsystems angewandt werden. Vielmehr nimmt das Land Südtirol die „in spezifischen staatlichen Bestimmungen vorgesehene Koordinierung der öffentlichen Finanzen wahr“, indem es seine Gesetzgebung in statutarischen Kompetenzbereichen i.S.v. Art. 2 GvD Nr. 266/1992 an jene Grundsätze der Staatsgesetzgebung anpasst, die Schranken gem. Art. 4 und 5 ASt. darstellen (Anpassungspflicht, aber keine unmittelbare Anwendbarkeit der staatlichen Normen zur Koordinierung der öffentlichen Finanzen), und ergreift folglich auch „eigene Maßnahmen zur Rationalisierung und Eindämmung der Ausgaben“.⁶²⁰

Zur Gewährleistung von Planungssicherheit wird nunmehr auch der (bis zum 30. April eines jeden Jahres an die Staatskasse zu überweisende)⁶²¹ finanzielle Beitrag des Landes zu den öffentlichen Finanzen genau beziffert, und zwar sowohl für den Zeitraum von 2015 bis 2017 (Art. 1 Abs. 408⁶²² und 410⁶²³ G Nr. 190/2014) als auch von 2018 bis 2022 (Art. 79 Abs. 4-bis ASt. i. d. F. Art. 1 Abs. 407 lit. e Nr. 3 G Nr. 190/2014).⁶²⁴ Ab 2023 wird der Gesamtbeitrag des integrierten regionalen Territorialsystems dann an die Entwicklung der Zinslast auf die öffentliche Verschuldung gekoppelt (Art. 79 Abs. 4-ter ASt. i. d. F. Art. 1 Abs. 407 lit. e Nr. 4 G Nr. 190/2014).⁶²⁵ Ab 2018 kann der Staat den Beitrag des Landes aber für einen

⁶²⁰ Siehe zu Art. 2 GvD Nr. 266/1992 oben 2. Teil, B.II.2.c)bb)(2). Vgl. *Guella*, federalismi.it Nr. 8/2015, 34 f. und 40 f.

⁶²¹ Vgl. Art. 79 Abs. 4-sexies ASt. i. d. F. Art. 1 Abs. 407 lit. e Nr. 4 G Nr. 190/2014.

⁶²² Interner Stabilitätspakt: 65,457 Mio. (2014) bzw. jeweils 127,47 Mio. Euro (2015–2017).

⁶²³ Beitrag zur Schuldenlast: 549,917 Mio. (2014), 476,4 Mio. (2015) bzw. 477,2 Mio. Euro (2016 und 2017).

⁶²⁴ Insg. 905,315 Mio. Euro, davon 15,091 Mio. Euro zulasten der Region, während der Restbetrag zwischen den Ländern – auf der Grundlage ihres Anteils am regionalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) – aufgeteilt wird.

⁶²⁵ Der Beitrag wird jährlich neu festgesetzt, indem auf den Gesamtbeitrag von 905 Mio. Euro „die prozentuelle Änderung“ der Zinslast auf die öffentliche Verschuldung angewandt wird. Die Differenz wird dann unter den Ländern wieder nach ihrem Anteil am BIP aufgeteilt. Dass sich der Beitrag an die Zinslast – und nicht, wie die deutsche Fassung nahelegt, an die Höhe

begrenzten Zeitraum im Höchstmaß von zehn Prozent (einseitig) ändern (sprich: erhöhen), um etwaigen außerordentlichen Erfordernissen der öffentlichen Finanzen gerecht zu werden; noch höhere Beiträge bedürfen dagegen einer Vereinbarung. Eine weitere (einseitige) Erhöhung dieses Beitrags um maximal zehn Prozent ist zudem für einen begrenzten Zeitraum möglich, wenn außerordentliche Maßnahmen erforderlich sind, um die Einhaltung der Vorschriften des Unionsrechts über den Ausgleich der öffentlichen Haushalte zu gewährleisten (Abs. 4-septies). Bereits ab 2016 muss Südtirol schließlich einen ausgeglichenen Haushalt erreichen, während Bestimmungen des internen Stabilitätspakts, die im Widerspruch dazu stehen, ab 2018 nicht mehr auf das Land angewandt werden (Abs. 4-quater).⁶²⁶

Gerade die genaue Festlegung des Beitrags und der Möglichkeiten zur einseitigen Erhöhung (nur unter besonderen Umständen und mit Verankerung des Höchstmaßes) schützte Südtirol dann im Gegensatz zu anderen Sonderautonomien vor weiteren staatlichen Forderungen.⁶²⁷

der Verschuldung selbst – anpasst, ergibt sich aus der einzig maßgeblichen italienischen Fassung, die von „*oneri del debito delle pubbliche amministrazioni*“ spricht.

⁶²⁶ Vgl. dazu auch *Guella*, *federalismi.it* Nr. 8/2015, 36 ff.

⁶²⁷ Vgl. VfGH Urteil Nr. 154/2017, RE Pkt. 4.3.2.2. („*introducendo parametri oggettivi che, in quanto tali, impediscono interventi statali in ipotesi arbitrari. Per questa via [...] le Province [...] vengono a godere di una condizione di autonomia oggettivamente differente rispetto a quella propria del Friuli-Venezia Giulia, in riferimento alle richieste statali di concorso al risanamento dei conti pubblici*“) und 4.4.2.1. („*tra gli accordi conclusi dallo Stato con le autonomie speciali nel corso del 2014, soltanto quello stipulato con le autonomie della Regione Trentino-Alto Adige, non solo esibisce un orizzonte temporale esteso fino al 2022, ma, soprattutto, esclude testualmente la possibilità di apportare modifiche peggiorative, con la sola salvezza della ricorrenza di esigenze eccezionali di finanza pubblica, ma, in tal caso, per importi già predeterminati nelle clausole del patto*“); Urteil Nr. 237/2017, RE Pkt. 7; Urteil Nr. 247/2017, GA VfGH Nr. 49 vom 11.10.2017, RE Pkt. 9.5.; Urteil Nr. 103/2018, RE Pkt. 6.2.1.–6.2.3. und v. a. 6.2.2.: „*l'accordo concluso in data 15 ottobre 2014 è l'unico (tra quelli conclusi nel medesimo periodo da tutte le autonomie speciali) a godere di una particolare stabilità, in quanto, nel ridefinire complessivamente, fino al 2022, i rapporti finanziari [...], esclude la possibilità di modifiche peggiorative, salvo esigenze eccezionali [...] e per importi predeterminati [...]. Esso, dunque, è l'unico che subordina espressamente l'imposizione di ulteriori contributi [...] al ricorrere di specifiche condizioni, idonee a limitare il potere unilaterale dello Stato perfino sotto il profilo dell'an, ciò che ne giustifica, peraltro, l'isolata menzione nell'ultimo periodo dell'impugnato comma 392 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016. [...] i ricorsi delle Province [...] vanno dichiarati non fondati per erroneità del presupposto interpretativo. Si deve, infatti, escludere che delle norme censurate possa darsi la lettura paventata [...], poiché lo Stato non può imporre a tali enti ulteriori contributi [...], se non al ricorrere delle condizioni [...] previste dall'accordo [...], non a caso oggetto della clausola di salvaguardia' [di cui alla] legge n. 232 del 2016.*“

2. Ladiner-Verfassungsgesetz 2017

Mit VerfG Nr. 1/2017 wurde das Statut geändert, um den Schutz der ladinischsprachigen Minderheit auszubauen.⁶²⁸ Dabei wird diese Novelle unter die (neutralen) *Änderungen* des Schutzniveaus von 1992 eingeordnet, weil dieser Ausbau im Umkehrschluss teilweise auch zu Beschränkungen von im Paket verankerten Rechten der *deutschsprachigen* Minderheit führt, und weil das Ladiner-VerfG – gerade deshalb – Gegenstand eines Briefwechsels war, mit dem das Niveau von 1992 in diesem Teilbereich entsprechend geändert wurde.⁶²⁹

Das VerfG Nr. 1/2017 nimmt folgende Änderungen vor: Künftig sind sowohl im Regionalrat als auch in den beiden Landtagen⁶³⁰ Sondersitzungen (u. a.) „zur Behandlung der Rechte der ladinischen Sprachminderheit“ möglich (Art. 27 Abs. 2 ASt. i. d. F. Art. 1 VerfG Nr. 1/2017).⁶³¹ Sofern ein Ladiner der Südtiroler Landesregierung angehört, stellen die Ladiner einen von nunmehr drei LH-Stellvertretern (Art. 50 Abs. 1 und 2 ASt. i. d. F. Art. 3 VerfG Nr. 1/2017).⁶³² In öffentlichen Körperschaften von Landesbedeutung mit zwei Vizepräsidenten „müssen diese anderen Sprachgruppen als jener des Präsidenten angehören“ (Art. 62 Abs. 2 ASt. i. d. F. Art. 4 VerfG Nr. 1/2017), und in den Bezirksgemeinschaften, die Gemeinden mit ladinischer Bevölkerungsmehrheit umfassen, steht das Amt des Vizepräsidenten der ladinischen Sprachgruppe zu, wenn sie nicht schon den Präsidenten stellt (Abs. 3).⁶³³ Mit Art. 5 VerfG Nr. 1/2017 wird auch die Haushaltsgarantie gem. Art. 84 ASt., die bisher nur die zwei großen Sprachgruppen umfasste, auf die Ladiner erstreckt.⁶³⁴ Im Bereich des ethnischen Proporz wird die weitgehende Unversetzbarkeit, die bisher nur für deutschsprachige Bedienstete galt (Art. 89 Abs. 6 ASt. i. d. F. Art. 6 lit. a VerfG Nr. 1/2017), und der bisher – im Statut⁶³⁵ – auf die zwei großen Sprachgruppen beschränkte Proporz im Justizbereich (Art. 89 Abs. 7 ASt. i. d. F. Art. 6 lit. b VerfG

⁶²⁸ Titel: „*Modifiche allo statuto [...] in materia di tutela della minoranza linguistica ladina*“. Vgl. dazu – und zum Entstehungsprozess – Zeller, Auf dem Weg zur Gleichberechtigung der Dolomitenladiner in der Region Trentino-Südtirol. Vom Pariser Vertrag bis zum Verfassungsgesetz Nr. 1/2017, EJM 2018, 479 (insb. 486 ff.).

⁶²⁹ Briefwechsel *Kern-Gentiloni*. Siehe dazu unten 3. Teil, B.II.2.d).

⁶³⁰ Gem. Art. 49 ASt. i. d. F. Art. 2 VerfG Nr. 1/2017 gilt nämlich u. a. auch Art. 27 ASt. – „soweit anwendbar“ – auch für die beiden Landtage.

⁶³¹ Zudem sind im Regionalrat und im Trentiner Landtag Sondersitzungen zur Behandlung der Rechte der (dort lebenden) „fersentalerischen und der zimbrischen Sprachgruppe“ möglich. Vgl. Zeller, EJM 2018, 493 f.

⁶³² Siehe dazu bereits oben 2. Teil Fn. 1216. Vgl. auch Zeller, EJM 2018, 494.

⁶³³ Vgl. dazu Zeller, EJM 2018, 494 f. Siehe zu Art. 62 ASt. bereits kurz oben 2. Teil, B.II.1.b)cc) (bei Fn. 1219).

⁶³⁴ Siehe dazu bereits oben 2. Teil, B.II.1.b)dd) (insb. Fn. 1241 f.). Vgl. auch Zeller, EJM 2018, 495.

⁶³⁵ Zuvor waren diese Lücken aber schon mit DFB geschlossen worden. Vgl. Art. 15 Abs. 2 (weitgehende Unversetzbarkeit) bzw. Art. 33 (Gerichtspersonal) DPR Nr. 752/1976.

Nr. 1/2017) auf die Ladiner ausgedehnt.⁶³⁶ Den Sektionen des Staatsrats, die in zweiter Instanz über Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Bozen befinden, musste bisher ein Richter der deutschen Sprachgruppe angehören – nun kann dieser Richter gem. Art. 93 ASt. i. d. F. Art. 7 VerfG Nr. 1/2017 auch der ladinischen Sprachgruppe angehören.⁶³⁷ Dasselbe gilt auch für die Zwölfer-Kommission, in der künftig drei Mitglieder vertreten sein müssen, die der deutschen *oder der ladinischen* Sprachgruppe angehören (Art. 107 Abs. 1 ASt. i. d. F. Art. 9 lit. a VerfG Nr. 1/2017). Künftig ernennt der Staat ein Mitglied der Sechser-Kommission, das der deutschen *oder der ladinischen* Sprachgruppe angehört, und auch „die Mehrheit der Landtagsabgeordneten der deutschen oder der italienischen Sprachgruppe kann auf die Namhaftmachung eines eigenen Vertreters zugunsten eines Mitglieds der ladinischen Sprachgruppe verzichten“ (Art. 107 Abs. 2 ASt. i. d. F. Art. 9 lit. b VerfG Nr. 1/2017).⁶³⁸

IV. Einschränkungen des Schutzniveaus von 1992

Einschränkungen des Schutzniveaus von 1992 sind meist eine Folge der Verfassungsreform von 2001. Infolge der 1992 nicht vorhersehbaren Neuordnung der Kompetenzverteilung der Verfassung und insb. aufgrund der dazu ergangenen, auch 2001 noch nicht vorhersehbaren VfGH-Rsp. wurde Südtirols Autonomie in einigen Bereichen – teilweise auch stark – eingeschränkt. Diese Einschränkungen werden im Detail behandelt, wobei zuerst allgemeine, strukturelle Probleme analysiert und dann die betroffenen Bereiche im Einzelnen besprochen werden.

Nicht betrachtet werden dagegen – wie schon angekündigt – jene Einschränkungen, die nur auf Unionsrecht zurückzuführen sind, da diese nicht von der völkerrechtlichen Verpflichtung Italiens zur Wahrung bzw. Wiederherstellung des Standards von 1992 umfasst sind.⁶³⁹

Jedenfalls kann das Unionsrecht ganze Regelungsbereiche des Systems des Sonderstatuts aushöhlen⁶⁴⁰ – wobei eine (Re-)Konsolidierung zum Teil möglich

⁶³⁶ Vgl. dazu *Zeller*, EJM 2018, 496.

⁶³⁷ Gem. der DFB des Art. 14 Abs. 1 DPR Nr. 426/1984 werden für die Anwendung von Art. 93 ASt. zwei Staatsräte der deutschen Sprachgruppe ernannt. Vgl. dazu auch *Zeller*, EJM 2018, 496 f.

⁶³⁸ Vgl. dazu *Zeller*, EJM 2018, 499.

⁶³⁹ Siehe dazu oben I. Teil, B.II.

⁶⁴⁰ Vgl. z. B. Art. 10 Abs. 3 (Arbeitsvermittlungsprivileg für ansässige (Staats-)Bürger; dazu zuletzt *Borzaga*, Lavoro, in: Obwexer/Happacher/Zwilling (Hg.), EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie II (2019) 160 (177 und 190 f., m.w.N.) oder Art. 11 ASt. (Eröffnung und Verlegung von Bankschaltern; vgl. VfGH Urteil Nr. 224/1994, GA VfGH Nr. 25 vom 15. 6. 1994, RE Pkt. 5; *Happacher*, Autonomie 238 (Fn. 85) und 240 f.).

ist⁶⁴¹ –, während es in anderen Bereichen Anpassungen erforderlich macht, ohne das Minderheitenschutzsystem im Kern anzugreifen.⁶⁴² Das Unionsrecht ist aber auch ein Entwicklungsmotor, das – dank der Landeskompetenz zu seiner Umsetzung – auch Spielräume (wieder-)eröffnen kann.⁶⁴³

1. Negative Auswirkungen der neuen Kompetenzordnung auf Südtirol

Mit der neuen allgemeinen Kompetenzordnung von 2001 gehen einige allgemeine Probleme einher,⁶⁴⁴ die sich auch auf die statutarische Landesautonomie Südtirols negativ auswirken. Das größte Problem folgt aus der Tatsache, dass die in Art. 117 Abs. 2 bzw. 3 Verf. gelisteten ausschließlich staatlichen bzw. geteilten Kompetenzbereiche auch mehrere unbestimmte, weit auslegbare und/oder zielorientierte Materien umfassen (Querschnittskompetenzen).

Für die Regionen mit Normalstatut folgt aus der weiten verfassungsgerichtlichen Auslegung der Querschnittskompetenzen ein geringer Umfang ihrer Residualkompetenz. Für Südtirol geht damit aber ein weiteres Problem einher: Das Land verfügt nämlich über enumerierte Kompetenzen, die sich nunmehr mit enumerierten Kompetenzen des Staates überschneiden. Dies führt zu regelmäßigen Verflechtungen, Konflikten und Konkurrenzen zwischen zwei gegenläufigen Systemen,⁶⁴⁵ die – nicht zuletzt aufgrund der *Günstigkeitsklausel* des Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 – miteinander in Einklang zu bringen sind. Letztlich muss der VfGH diese Verflechtun-

⁶⁴¹ Vgl. – neben den sogleich in Fn. 642 angeführten Entwicklungen – auch die DFB zu den Landeskompetenzen in den Bereichen Jagd und Handel aus dem Jahr 2017: dazu unten 4. Teil, B.I.1.f.

⁶⁴² Vgl. z. B. die Entwicklungen in den Bereichen Volkszählung und Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung (Art. 18–18-ter sowie 20-ter DPR Nr. 752/1976 i. d. F. Art. 1 bzw. 2 GvD Nr. 99/2005; vgl. dazu die oben 2. Teil in Fn. 1233 angeführte Literatur; ferner *Obwexer*, Sechs Jahrzehnte 182), Gebrauch der deutschen (und der ladinischen) Sprache bei öffentlichen Stellen (EuGH 24. 11. 1998, Rs. C-274/96, *Bickel und Franz*, EU:C:1998:563; 27. 3. 2014, Rs. C-322/13, *Grauel Rüffer*, EU:C:2014:189; Art. 1-bis DPR Nr. 574/1988 i. d. F. Art. 2 GvD Nr. 186 vom 4. 11. 2015, GA Nr. 275 vom 25. 11. 2015; dazu oben 2. Teil, B.II.1.b)bb) (Fn. 1205); zuletzt *Haller*, Sprachenrechte 144–146, m.w.N.), Zweisprachigkeitsprüfungen (EuGH 6. 6. 2000, Rs. C-281/98, *Angonese*, EU:C:2000:296; Art. 3 und 4 DPR Nr. 752/1976 i. d. F. Art. 1–3 GvD Nr. 76 vom 4. 5. 2017, GA Nr. 131 vom 8. 6. 2017; dazu zuletzt *Haller*, Sprachenrechte 142 f., m.w.N.) sowie Dienstverpflichtungen im Gesundheitswesen (EuGH 20. 12. 2017, Rs. C-419/16, *Simma Federspiel*, EU:C:2017:997; dazu *Haller*, Gesundheitswesen 233–236 und 322–324; *ders.*, Sprachenrechte 154–161). Vgl. zudem auch Art. 19 Abs. 1 ASt. (Schulunterricht durch Lehrkräfte, für die die betreffende Sprache ebenfalls die Muttersprache ist): dazu oben 2. Teil, B.II.1.b)aa) (Fn. 1201).

⁶⁴³ Siehe dazu oben 2. Teil, B.II.2.c)aa)(2).

⁶⁴⁴ Siehe dazu oben 3. Teil, A.I.2.a)cc)f.

⁶⁴⁵ Vgl. oben 3. Teil, A.I.2.a)ee)(2) (bei Fn. 225–228: Interessen- bzw. Kompetenzverflechtungen in einzelnen – und insb. in zweckorientierten – Regelungsbereichen als Regelfall).

gen, Konflikte und Konkurrenzen (auf-)lösen, wobei das Ergebnis – trotz der Schutzklausel des Art. 10 VerfG Nr. 3/2001⁶⁴⁶ – meist zugunsten des Staates ausfällt.

Konkret äußern sich diese negativen Auswirkungen der neuen Kompetenzordnung auf die Landesautonomie Südtirols stufenbauartig – mit tendenziell steigender Invasivität – in drei Formen: Durch eine indirekte Einwirkung staatlicher Kompetenzen über die Schranken des Statuts, die eine Kompetenzbeschränkung zur Folge hat, eine direkte Einwirkung mit der Folge einer Kompetenzaushöhlung und eine ausschließliche bzw. prävalente Zuordnung einer Regelungsmaterie zu einer Staatskompetenz, die zu einem Kompetenzverlust führt.

a) Kompetenzbeschränkung durch indirekte Einwirkung von Kompetenzen des Staates über die Schrankenregelung des Statuts

Zunächst werden statutarische Landeskompetenzen dadurch eingeschränkt, dass staatliche Regelungen in Ausübung von (Querschnitts-)Kompetenzen⁶⁴⁷ diese Landeskompetenzen beschränken⁶⁴⁸ können,⁶⁴⁹ wobei nur eine *indirekte* Einwirkung der Staatsgesetzgebung – über die Schranken des Statuts – zulässig sein sollte.⁶⁵⁰ (Querschnitts-)Kompetenzen des Staates sind nämlich nur dann direkt auf das Land anwendbar, wenn keine statutarischen Kompetenzen bestehen – andernfalls zeitigen sie zwar trotzdem eine Wirkung, es muss aber der gesamte Rechtsrahmen des Statuts beachtet werden.⁶⁵¹ Damit bleiben zentrale Aspekte des Systems des Sonderstatuts wie die Regelung des Art. 2 GvD Nr. 266/1992 aufrecht.⁶⁵²

Letztlich kann aber auch diese indirekte Einwirkung von (Querschnitts-)Kompetenzen des Staates, die meist über den Umweg der Reformschranke erfolgt, zu empfindlichen Einbußen führen. Dies gilt umso mehr, als der VfGH nicht nur Grundsatznormen unter diese Schranke subsumiert, sondern – allgemeiner – all jene

⁶⁴⁶ Siehe dazu oben 3. Teil, A.I.3.

⁶⁴⁷ Siehe für eine Darstellung der relevanten Querschnittskompetenzen bereits oben 3. Teil, A.I.2.a)dd).

⁶⁴⁸ Siehe zu den Schranken der statutarischen Gesetzgebungskompetenz oben 2. Teil, B.II.1.c)aa)(1).

⁶⁴⁹ Siehe dazu bereits oben 3. Teil, A.I.3. (insb. 3. Teil, A.I.3.d)aa).

⁶⁵⁰ Siehe dazu oben 3. Teil, A.I.3.d)aa).

⁶⁵¹ VfGH Urteil Nr. 229/2017, RE Pkt. 2.2., m.w.N. („*la normativa statale riconducibile alla materia trasversale di cui all'art. 117, comma 2, lettera s), Cost. è applicabile [...] alle province [...] „solo laddove non entrino in gioco le competenze [statutarie]: in tal caso, lo scrutinio [...] deve confrontarsi con il complessivo assetto normativo delineato dagli statuti“*); Urteil Nr. 210/2014, GA VfGH Nr. 31 vom 23.7.2014, RE Pkt. 8.2., m.w.N. (Umweltkompetenz „*riverbera i suoi effetti anche quando si tratta [...] di Province [ma] qui occorre tener conto degli statuti“*); gleichlautend Urteil Nr. 178/2018, RE Pkt. 4. Siehe auch VfGH Urteil Nr. 52/2017, GA VfGH Nr. 11 vom 15.3.2017, RE Pkt. 2.1.; ferner oben 3. Teil, A.I.3. (insb. 3. Teil, A.I.3.d)aa).

⁶⁵² Ferner etwa der Grundsatz der Parallelität. Siehe dazu bereits oben 3. Teil, A.I.3.d)aa) (bei Fn. 343–356).

Normen, die einem einheitlichen Interesse Rechnung tragen und somit eine Durchführung im gesamten Staatsgebiet verlangen.⁶⁵³

V. a. aber legt der VfGH die Querschnittskompetenzen des Staates sehr weit aus,⁶⁵⁴ was nach 2001 zu einer neuen Qualität der Beschränkung führt. So kann u. U. die gesamte einschlägige Staatsgesetzgebung Landeskompetenzen beschränken und z. B. in den – teilweise explizit als prävalent erachteten⁶⁵⁵ – Bereichen Umweltschutz⁶⁵⁶ und Schutz des Wettbewerbs⁶⁵⁷ nur noch eine Überschreitung staatlicher Standards oder analoge Landesregelungen⁶⁵⁸ zulassen.

b) Kompetenzaushöhlung durch direkte Einwirkung von Kompetenzen des Staates

Der VfGH beschränkt sich aber nicht immer auf eine bloß *indirekte* Einwirkung der Staatsgesetzgebung in Ausübung von (Querschnitts-)Kompetenzen auf sachverwandte Landeskompetenzen, was eine entsprechende *Beschränkung* zur Folge

⁶⁵³ Siehe dazu oben 2. Teil, B.II.1.c)aa)(1) (bei Fn. 1267). Zuvor wurden einheitliche Interessen über die Schranke der Beachtung der gesamtstaatlichen Interessen (für Südtirol: Art. 4 ASt.) verfolgt (dazu oben 2. Teil bei Fn. 1266).

⁶⁵⁴ Siehe für eine allgemeine Darstellung der wichtigsten Querschnittskompetenzen oben 3. Teil, A.I.2.a)dd).

⁶⁵⁵ Zuletzt etwa VfGH Urteil Nr. 198/2018, RE Pkt. 21.1. („*deve essere smentito l'assunto delle ricorrenti secondo cui la disciplina della VIA realizzerebbe un intreccio inestricabile di materie. Se è vero [...] che sono [...] incise competenze regionali, come è insito nella natura trasversale della materia „tutela dell'ambiente“ [...], l'intervento statale ha un complessivo e prevalente intento di riforma di un procedimento funzionale alla salvaguardia ambientale. Se a questo si aggiunge l'origine sovranazionale della [...] disciplina, è [...] evidente come [...] la normativa possa essere pienamente ricondotta [ai limiti] degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali di riforma“*). Allgemein zum Prävalenzkriterium oben 3. Teil, A.I.2.a) ee)(3) und 3. Teil, A.I.2.a)ee)(5); für seine Auswirkungen auf Südtirol dagegen unten 3. Teil, A.IV.1.b) (bei Fn. 662) und 3. Teil, A.IV.1.c)aa).

⁶⁵⁶ Vgl. nur VfGH Urteil Nr. 93/2019, RE Pkt. 3.1. ff.; Urteil Nr. 198/2018, RE Pkt. 6 ff. und insb. 17 ff.; Urteil Nr. 229/2017, RE Pkt. 2.2., m.w.N.; Urteil Nr. 212/2017, RE Pkt. 4.2., m.w.N.: „*In questo modo, è possibile che „la disciplina statale nella materia della tutela dell'ambiente v[enga] a funzionare come un limite alla disciplina che le [...] Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze [...] che concorrano con quella dell'ambiente“*“; Urteil Nr. 189/2016, RE Pkt. 6.5.; oben 3. Teil, A.I.2.a)dd)(6) (bei Fn. 166–168).

⁶⁵⁷ Siehe dazu oben 3. Teil, A.I.2.a)dd)(1) (bei Fn. 88).

⁶⁵⁸ Vgl. zur ausschließlichen Landschaftsschutzkompetenz (Art. 8 Nr. 6 ASt.) VfGH Urteil Nr. 201/2018, RE Pkt. 5 und v. a. 5.2.: „*Così delineato il contenuto della norma censurata e quello della disposizione statale assunta a parametro interposto, non si configura il contrasto denunciato [...], in quanto la disposizione provinciale [...] rispecchia sostanzialmente il contenuto della disciplina statale.*“ Siehe im Unterschied dazu – wohl wegen des Fehlens einer Landschaftsschutzkompetenz der Region Sardinien – VfGH Urteil Nr. 178/2018, RE Pkt. 4, m.w.N. („*la semplice novazione della fonte normativa [statale] costituisce comunque causa di illegittimità*“).

hat.⁶⁵⁹ Vielmehr lässt er diese zum Teil auch *direkt* einwirken, was häufig zu einer *Aushöhlung* führt.

Direkte Einwirkungen lassen sich v. a. für die Querschnittskompetenzen in den Bereichen der Festsetzung staatsweiter Leistungsstandards im Bereich bürgerlich-sozialer Rechte (Art. 117 Abs. 2 lit. m Verf.) sowie – teilweise⁶⁶⁰ – des Umweltschutzes (lit. s) feststellen. So sieht der VfGH etwa in Regelungen des Verwaltungsverfahrens und/oder der Verwaltungstätigkeit (z. B. bloße Meldung des Tätigkeitsbeginns in vielen Sektoren – SCIA) einen Ausdruck der Kompetenz gem. Art. 117 Abs. 2 lit. m Verf.⁶⁶¹ In der Folge überprüft er erst gar nicht, ob diese Regelungen einschlägige Landeskompetenzen über das statutarische Schrankensystem beschränken können, sondern stellt schlichtweg fest, dass Art. 117 Abs. 2 lit. m Verf. einen einheitlichen Schutzstandard einfordert, weshalb die staatliche Kompetenz – als einzige, die einen einheitlichen Standard festlegen kann – Vorrang vor etwaigen Landeskompetenzen hat.⁶⁶² Im Ergebnis führt dies zwar nicht zu einem Kompetenzverlust,⁶⁶³ aber doch zu einer erheblichen Einschränkung – einer *Aushöhlung* – der einschlägigen Landeskompetenzen: Das Land darf den staatsweiten Standard nämlich nur erhöhen,⁶⁶⁴ was bedeutet, dass es jede Reform und jede relevante Änderung der Staatsgesetzgebung (z. B. Einführung der SCIA quer durch alle Verwaltungsmaterien) nachvollziehen muss und somit im Grunde keine autonome Politik mehr betreiben kann, die auf spezifische Bedürfnisse des Landes abstellt.

Diese Unmöglichkeit, eine autonome Landespolitik zu betreiben, lässt sich auch in all jenen Kompetenzbereichen des Landes feststellen, die mit der Staatsgesetzgebung in Umsetzung des Prinzips der Liberalisierung in Konflikt geraten. Für den VfGH ist diese Gesetzgebung, die er unter die ausschließliche Staatskompetenz zum

⁶⁵⁹ Oben 3. Teil, A.I.3.d)aa) (Fn. 342) (spezifisch zur Jagd auch oben 3. Teil, A.II.3.c)aa), m.w.N. in Fn. 528).

⁶⁶⁰ Dazu oben 3. Teil, A.I.2.a)dd)(6) sowie 3. Teil, A.II.3.c)aa) (bei Fn. 526–528); beispielhaft VfGH Urteil Nr. 300/2013, RE Pkt. 2 und 5.1., m.w.N.; Urteil Nr. 70/2014, RE Pkt. 2.1–2.3.; Urteil Nr. 218/2017, RE Pkt. 3.1. In der jüngsten Rsp. scheint der VfGH aber wieder vermehrt (nur) auf das statutarische Schrankensystem zurückzugreifen – und nicht mehr (auch) direkte Einwirkungen der Umweltkompetenz zuzulassen (vgl. oben 3. Teil Fn. 527).

⁶⁶¹ Siehe dazu oben 3. Teil, A.I.2.a)dd)(4).

⁶⁶² Vgl. VfGH Urteil Nr. 203/2012, RE Pkt. 9; Urteil Nr. 121/2014, RE Pkt. 5 f., m.w.N.; Urteil Nr. 231/2017, RE Pkt. 9.3.1., m.w.N. Ähnlich z. B. auch VfGH Urteil Nr. 378/2007, RE Pkt. 4 (Umweltschutz); Urteil Nr. 104/2014, RE Pkt. 6.1. (Schutz des Wettbewerbs – Grundsatz der Liberalisierung); Urteil Nr. 278/2012, RE Pkt. 4: „*Quando il carattere trasversale della normativa ambientale comporta fenomeni di sovrapposizione ad altri ambiti competenziali, questa Corte ha già avuto modo di affermare che la prevalenza debba essere assegnata alla legislazione statale [...] Sotto questo profilo, si configura come limite alla discrezionalità legislativa che le Regioni e le Province autonome hanno nelle materie di loro competenza, sicché queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato*“.

⁶⁶³ Siehe dazu unten 3. Teil, A.IV.1.c).

⁶⁶⁴ Siehe dazu bereits oben 3. Teil, A.I.2.a)dd)(4).

Schutz des Wettbewerbs subsumiert, nämlich eine (direkte) Schranke der Kompetenz der Regionen (auch mit Sonderstatut).⁶⁶⁵

c) Kompetenzverlust durch ausschließliche Zuordnung von Regelungsmaterien zu Kompetenzen des Staates

Die gravierendsten negativen Folgen der Verfassungsreform auf die Autonomie des Landes ergeben sich aber in jenen Fällen, in denen der VfGH eine bestimmte Regelungsmaterie nun ausschließlich dem Staat zuordnet, was zum vollständigen Kompetenzverlust führt. Diese Zuordnung erfolgt dabei entweder über das Kriterium der Prävalenz⁶⁶⁶ oder dadurch, dass Regelungsmaterien ausschließlich einer Kompetenz des Staates zugeordnet werden.⁶⁶⁷

aa) Anwendung des Kriteriums der Prävalenz

Sieht der VfGH eine Verflechtung zwischen Landes- und Staatskompetenzen, versucht er zunächst, mit Blick auf den Wesenskern der Regelung einen vorrangigen (prävalenten) Kompetenzbereich zu ermitteln. Ist ein solcher erkennbar, wird der Regelungsbereich vollständig dieser – fast immer staatlichen – Materie zugeordnet.⁶⁶⁸ Damit geht für das Land ein entsprechender Kompetenzverlust einher, da die betreffende Landeskompetenz zwar prinzipiell einschlägig ist, aber trotzdem weichen muss, wobei dann nicht einmal mehr ein (Günstigkeits-)Vergleich i.S.v. Art. 10 VerFG Nr. 3/2001 erfolgt.⁶⁶⁹

Gerade die Grenze zwischen einer Kompetenzbeschränkung bzw. -aushöhlung als Folge von indirekten bzw. direkten Einwirkungen einerseits⁶⁷⁰ und einem Kompetenzverlust als Folge der ausschließlichen Zuordnung zum Staat über das Kriterium

⁶⁶⁵ Vgl. nur VfGH Urteil Nr. 98/2017, RE Pkt. 4.1.3., m.w.N. („[L]a disciplina statale [...] viene correttamente evocata quale espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, in linea con la giurisprudenza di questa Corte, che ha esplicitamente ricondotto le disposizioni, richiamate nel caso odierno come parametro interposto, a principi di liberalizzazione del mercato a tutela della concorrenza [...] e che ha altresì affermato che detta normativa ‚costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni [a statuto speciale] possono adottare in altre materie di loro competenza‘ (sentenza n. 299 del 2012)“, und 5. Vgl. auch VfGH Urteil Nr. 104/2014, RE Pkt. 6.1. Dazu bereits oben 3. Teil, A.II.3.c)bb) (bei Fn. 545–549); ferner unten 3. Teil, A.IV.2.b)oo).

⁶⁶⁶ Siehe dazu ausführlich oben 3. Teil, A.I.2.a)ee)(3) und 3. Teil, A.I.2.a)ee)(5).

⁶⁶⁷ Siehe dazu im Allgemeinen bereits oben 3. Teil, A.I.2.a)ee)(2).

⁶⁶⁸ Vgl. oben 3. Teil, A.I.2.a)ee)(3).

⁶⁶⁹ Vgl. z.B. VfGH Urteil Nr. 234/2005, RE Pkt. 4.2., 4.2.3., 4.3. und 6 („Il criterio di prevalenza che ha portato ad accertare l'esclusiva competenza legislativa dello Stato in materia di ‚ordinamento civile‘ non consente né di far rientrare le norme denunciate nella competenza residuale né, comunque, di effettuare la comparazione tra le forme di autonomia [...] richieste dal citato art. 10“); Parisi, Le Regioni 2011, 853 ff. (hier 856 f.).

⁶⁷⁰ Dazu oben 3. Teil, A.IV.1.a) (Kompetenzbeschränkung aufgrund von indirekter Einwirkung) bzw. 3. Teil, A.IV.1.b) (Kompetenzaushöhlung aufgrund von direkter Einwirkung).

der Prävalenz andererseits ist allerdings fließend, da der VfGH zum Teil auch indirekt bzw. direkt auf Landeskompetenzen einwirkende Staatskompetenzen als prävalent erachtet und so *inhaltliche* Einschränkungen bzw. Aushöhlungen ermöglicht (z. B. Kompetenzzuweisung auf strengere Regelungen).⁶⁷¹ Im hier betrachteten Fall erfolgt aber nicht nur eine inhaltliche Kompetenzzuweisung, sondern ein – auch formeller – Kompetenzverlust zugunsten der vorrangigen Staatskompetenz.

Der VfGH wendet das Kriterium der Prävalenz aber nur selten gegenüber *statutarischen* Kompetenzen an,⁶⁷² sondern – wenn, dann – meist in jenen (fast absurden) Fällen, in denen er die Günstigkeit einer allgemeinen Kompetenz feststellt und daher Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 anwendet, nur um die Regelungsmaterie dann einer vorrangigen Staatskompetenz zuzuordnen.⁶⁷³

bb) Nichtbestehen einer Landeskompetenz

Viel häufiger greift der VfGH dagegen bereits auf der Subsumtionsebene ein, indem er die betreffende Regelungsmaterie (nicht vorrangig, sondern) überhaupt nur einer staatlichen Kompetenz zuordnet, sodass diesbezüglich gar keine Landeskompetenz (mehr) besteht⁶⁷⁴ und auch kein (Günstigkeits-)Vergleich i.S.v. Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 erfolgt.⁶⁷⁵ Diese Form des Kompetenzverlusts ist häufig die Folge von (vermeintlichen) Überschneidungen mit der ausschließlichen Zivilrechtskompetenz des Staates (Art. 117 Abs. 2 lit. 1 Verf.), oft auch als Folge der Überführung der Arbeitsverhältnisse im öffentlichen Dienst in das Privatrecht.⁶⁷⁶ Neben dem

⁶⁷¹ Siehe dazu oben 3. Teil, A.IV.1.a) (bei Fn. 655) bzw. 3. Teil, A.IV.1.b) (bei Fn. 662).

⁶⁷² *Parisi*, Le Regioni 2011, 865 und 870. Vgl. zuletzt aber VfGH Urteil Nr. 93/2019, RE Pkt. 3.1.f. und 4.3. (siehe dazu oben 3. Teil Fn. 344), wenn auch – in den spezifisch die Sonderautonomie betreffenden Ausführungen – ohne ausdrückliche Bezugnahme auf das Kriterium der Prävalenz.

⁶⁷³ Vgl. dazu oben 3. Teil, A.I.3.d)bb)(2) (bei Fn. 377–379, m.w.N.).

⁶⁷⁴ Vgl. *Parisi*, Le Regioni 2011, 853–860 (Überschrift: „La soluzione ‚a monte‘: i casi in cui il procedimento di sussunzione inibisce l’applicazione della ‚clausola di maggior favore“), 865 („quando è in gioco una potestà primaria, la Corte preferisce incidere ‚a monte‘ sul procedimento di sussunzione, anziché applicare il criterio della prevalenza (materiale o teleologica che sia)“) und 870 („Molto raramente, inoltre, la Corte ha applicato il criterio della prevalenza [...] quando era in gioco una competenza primaria [...]: lo ha fatto, per lo più, quando la Regione speciale aveva acquisito una competenza dall’art. 117, comma 4, Cost. (in forza della clausola di maggior favore). La Corte ha preferito, per lo più, sussumere la disciplina impugnata sotto un ambito di competenza statale piuttosto che applicare il criterio della prevalenza“).

⁶⁷⁵ Vgl. dazu in Bezug auf einen Fall, bei dem das Kriterium der Prävalenz angewandt wurde, bereits oben 3. Teil, A.IV.1.c)aa) (bei Fn. 669); ferner *Parisi*, Le Regioni 2011, 857.

⁶⁷⁶ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 257/2016, RE Pkt. 2.4., m.w.N. („Secondo il costante orientamento di questa Corte, a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego [...] la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva“; „a seguito di tale privatizzazione, questa Corte ha affermato che ‚i principi fissati dalla legge statale in materia costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull’esigenza, connessa al precetto costi-

Zivilrecht sind es auch hier wieder (weitere) Querschnittskompetenzen – etwa in den Bereichen Umweltschutz,⁶⁷⁷ Koordinierung der statistischen Information und informatische Koordinierung der Daten⁶⁷⁸ sowie Festsetzung wesentlicher Leistungsstandards im Bereich bürgerlicher und sozialer Rechte⁶⁷⁹ –, die sachverwandte

tuzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale“); Urteil Nr. 269/2014, RE Pkt. 7.1., m.w.N. („il legislatore provinciale ha sconfinato nell'ambito dell'ordinamento civile, riservato alla competenza legislativa esclusiva statale“); Urteil Nr. 191/2017, RE Pkt. 12.4., m.w.N.; Urteil Nr. 138/2019, RE Pkt. 7, m.w.N. („[S]econdo la costante giurisprudenza costituzionale, a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici – tra i quali [...] sono ricompresi anche i dipendenti delle Regioni – compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia ‚ordinamento civile‘ [...]“). Dazu auch bereits oben 3. Teil, A.I.2.a)dd(3).

⁶⁷⁷ Vgl. VfGH Urteil Nr. 151/2011, GA VfGH Nr. 18 vom 27. 4. 2011, RE Pkt. 3.1. (Schutz der Fauna: „Si tratta quindi di vere e proprie norme di protezione ambientale, che rientrano nella materia ‚tutela dell'ambiente‘, di competenza esclusiva statale, non compresa tra le materie [...] di competenza primaria delle Province [...]. Poiché si versa in materia del tutto estranea alla competenza provinciale, non v'è luogo ad esaminare il problema se la norma impugnata abbia previsto, o non, una tutela uguale o più intensa di quella fissata dalla legge statale. Infatti, non è consentito [...] alle Province autonome di legiferare, puramente e semplicemente, in campi riservati dalla Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato, ma soltanto di elevare i livelli di tutela degli interessi costituzionalmente protetti, purché nell'esercizio di proprie competenze legislative, quando queste ultime siano connesse a quelle di cui all'art. 117, secondo comma, Cost.“); Urteil Nr. 70/2014, RE Pkt. 2.1. (Abfall). Vgl. zur staatlichen Querschnittskompetenz im Umweltschutz auch oben 3. Teil, A.I.2.a)dd(6).

⁶⁷⁸ Vgl. VfGH Urteil Nr. 54/2014, RE Pkt. 4.1. und 6.2. (Einheitsschalter für gewerbliche Tätigkeiten: „La disciplina [...] riguarda non solo la regolamentazione dei compiti e del funzionamento degli sportelli, ma anche il termine entro cui questi ultimi debbono essere attivati. Questa Corte ha già chiarito che tale disciplina rientra nella materia del ‚coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati della amministrazione statale, regionale e locale‘ (sentenza n. 15 del 2010). Detta materia è affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato [...] e non è indicata [...] tra le materie di potestà legislativa regionale [del Friuli-Venezia Giulia]. Le disposizioni regionali impuginate, nell'estendere il termine stabilito dalla normativa statale per l'attivazione degli sportelli unici, hanno violato l'art. 117, secondo comma, lettera r“); Urteil Nr. 159/2008, RE Pkt. 9 (Veröffentlichung der Beauftragung und Entschädigungen der von öffentlichen Gesellschaften ernannten Verwalter). Dazu auch oben 3. Teil, A.I.2.a) dd(5). Völlig anders dagegen noch VfGH Urteil Nr. 398/2006, GA VfGH Nr. 48 vom 6. 12. 2006, RE Pkt. 5.3.: „Il parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera r), Cost. – la cui applicazione ad una Regione [...] speciale non è peraltro motivata dal ricorrente – è inconferente rispetto al presente giudizio, giacché riguarda l'attività di coordinamento informativo e informatico, che serve ad ‚assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione‘ (sentenza n. 17 del 2004). Nulla a che vedere, quindi, con le norme che disciplinano l'accesso dei cittadini all'informazione ambientale.“

⁶⁷⁹ VfGH Urteil Nr. 207/2012, RE Pkt. 4.3. f., 4.4.1. und 5 f. (RE Pkt. 6 zu Verwaltungstätigkeit und -verfahren: „la materia esula dall'ambito di applicazione dello statuto [...] e la riconduzione della disciplina in esame all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. comporta la non fondatezza“). Dazu auch oben 3. Teil, A.I.2.a)dd(4).

Landeskompetenzen vollständig verdrängen bzw. nach Auffassung des VfGH nicht einschlägig erscheinen lassen.

2. Konkret eingeschränkte (Kompetenz-)Bereiche

Nach dieser Systematisierung der negativen Auswirkungen der Verfassungsreform von 2001 auf Südtirol sollen nun einzelne Einschränkungen aufgelistet werden. Wie angekündigt,⁶⁸⁰ wird dafür auf das Gutachten *Obwexer/Happacher* zurückgegriffen, das – laut Untertitel – „Entwicklungen und Veränderungen der [...] Autonomie seit der Streitbeilegungserklärung 1992“ darstellt und zu spezifischen Ergebnissen zu den einzelnen Bereichen nach folgender Einteilung gelangt: keine wesentliche Änderung; Erweiterungen; Einschränkungen; Erweiterungen und Einschränkungen.⁶⁸¹ Das Gutachten wurde Ende April 2015 erstattet. Allfällige spätere Entwicklungen werden daher gesondert berücksichtigt.

a) Allgemeine Einschränkungen

Allgemeine – bereichsübergreifende – Einschränkungen des Schutzniveaus von 1992 sind (absurderweise) auch die Folge der Anwendung der *Günstigkeitsklausel* des Art. 10 VerfG Nr. 3/2001, obwohl diese zu einer *Ausdehnung* der Autonomie führen sollte.⁶⁸² In der Rsp. des VfGH sind aber zwei zusammenhängende Probleme auszumachen, die – trotz scheinbar vorteilhafter Regelung in der Verfassung – dazu führen können, dass die Anwendung der Günstigkeitsklausel letztlich (auch) Einschränkungen des Schutzniveaus von 1992 bewirkt: erstens, der Grundsatz der Einheitlichkeit der Institute,⁶⁸³ und zweitens die abstrakte und nicht die Rechtsfolgen berücksichtigende Ermittlung des vorteilhafteren Regimes.⁶⁸⁴

Eine erste negative Folge der Anwendung des Prinzips der Einheitlichkeit der Institute bei Vorteilhaftigkeit des allgemeinen Kompetenzregimes ist die Unanwendbarkeit der zentralen DFB des Art. 2 GvD Nr. 266/1992⁶⁸⁵ – und zwar nicht nur auf *neue* Landeskompetenzen,⁶⁸⁶ sondern auch auf solche, die durch die Überführung

⁶⁸⁰ Oben 1. Teil, B.II. Siehe auch unten im Literaturverzeichnis.

⁶⁸¹ Vgl. *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 605 ff. („Zusammenfassende Schlussfolgerungen“), aber auch die detaillierten Ergebnisse zu allen einzelnen untersuchten Bereichen (am Ende der jeweiligen Analyse).

⁶⁸² Siehe dazu bereits oben 3. Teil, A.I.3. und insb. 3. Teil, A.I.3.d)bb).

⁶⁸³ Siehe dazu oben 3. Teil, A.I.3.d)aa) und 3. Teil, A.I.3.d)bb)(2).

⁶⁸⁴ Siehe dazu oben 3. Teil, A.I.3.d)bb)(2) (bei Fn. 378 ff.) und 3. Teil, A.II.3.c)bb).

⁶⁸⁵ Vgl. zu Art. 2 GvD Nr. 266/1992 oben 2. Teil, B.II.2.c)bb)(2), zu seiner Nichtanwendbarkeit wegen des Grundsatzes der Einheitlichkeit der Institute oben 3. Teil, A.I.3.d)bb)(2) (bei Fn. 390 ff.).

⁶⁸⁶ Siehe dazu oben 3. Teil, A.II.3.b)bb).

in die (sonst) vorteilhafte allgemeine Kompetenzordnung (scheinbar) *erweitert* werden.⁶⁸⁷

Dabei ist schon die Unanwendbarkeit von Art. 2 GvD Nr. 266/1992 selbst ein gewichtiges Argument *gegen* die Vorteilhaftigkeit des allgemeinen Regimes: Dadurch wird nämlich eine implizite Derogation von Landesrecht durch staatliches Recht möglich, was kaum mit echter Autonomie vereinbar ist und zu Rechtsunsicherheit führt.⁶⁸⁸ In seinem abstrakten und nicht folgenorientierten Vergleich der Regimes betrachtet der VfGH diesen Aspekt aber nicht.

Art. 2 GvD Nr. 266/1992 kommt zudem auch in jenen Fällen nicht mehr zum Tragen, in denen der VfGH eine Regelungsmaterie nunmehr – in Anwendung des Kriteriums der Prävalenz oder wegen des schlichtens Fehlens einer Landeskompetenz – dem Staat zuordnet.⁶⁸⁹

Ebenso wenig berücksichtigt der VfGH teilweise die Tatsache, dass mit der Anwendung des allgemeinen Regimes auch die darin implizit – u. a. in Form von Querschnittskompetenzen⁶⁹⁰ – verankerten Schranken direkt einwirken können, obwohl dies zu einer Aushöhlung oder sogar zum Kompetenzverlust führen kann.⁶⁹¹ Aber auch ohne diese radikale Folge kann sich die Ersetzung der statutarischen Schranken durch die diffuseren impliziten Schranken des allgemeinen Regimes (Querschnittskompetenzen) als versteckter Nachteil entpuppen.⁶⁹²

Zudem kann bei Landeskompetenzen, die nunmehr in der Verfassung verankert sind, wegen des Prinzips der Einheitlichkeit der Institute sowohl die staatliche Ersatzgewalt⁶⁹³ als auch das staatliche Instrument der „*chiamata in sussidiarietà*“⁶⁹⁴ zum Tragen kommen.

Eine allgemeine Einschränkung folgt auch aus dem (auf den ersten Blick positiven) Wegfall der AKB.⁶⁹⁵ Damit wird nämlich auch der entsprechende Garantie-

⁶⁸⁷ Ebenda. Vgl. auch *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 136.

⁶⁸⁸ Vgl. oben 2. Teil, B.II.2.c)bb)(2) (bei Fn. 1471–1478) und 2. Teil, B.II.2.c)bb)(5).

⁶⁸⁹ Allgemein zum Kriterium der Prävalenz oben 3. Teil, A.I.2.a)ee)(3) und 3. Teil, A.I.2.a)ee)(5), zu den zwei Fällen des Kompetenzverlusts wegen ausschließlicher Zuordnung des Regelungsbereichs zu einer Staatskompetenz oben 3. Teil, A.IV.1.c). Auch für *Obwexer/Happacher* (Rechtsgutachten 135 f.) „judiziert der Verfassungsgerichtshof zunehmend den Vorrang der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen des Staates und sieht in diesen Bereichen keine autonome Gesetzgebungsbefugnis mehr gegeben, was Art 2 GvD Nr 266/1992 nicht mehr zum Tragen kommen lässt. Hier lässt sich eindeutig eine Verschlechterung seit [2001] feststellen.“

⁶⁹⁰ Dazu ausführlich oben 3. Teil, A.I.2.a)dd).

⁶⁹¹ Siehe dazu oben 3. Teil, A.I.3.d)bb)(2) (bei Fn. 377–379, m.w.N.) und 3. Teil, A.IV.1.c)aa) (bei Fn. 673).

⁶⁹² Vgl. oben 3. Teil, A.II.3.d) (bei Fn. 563).

⁶⁹³ Jedoch erst nach Übertragung der Verwaltungskompetenzen: vgl. oben 3. Teil, A.I.3.d)bb)(2) (bei Fn. 384).

⁶⁹⁴ Siehe dazu oben 3. Teil, A.I.3.d)bb)(2) (bei Fn. 385–389).

⁶⁹⁵ Vgl. zur AKB oben 2. Teil, B.II.1.c)cc)(1), zu ihrem Wegfall oben 3. Teil, A.II.3.d).

mechanismus⁶⁹⁶ obsolet, während der Staat weiterhin in viele regionale Materien lenkend einwirken kann.⁶⁹⁷

Schließlich wird auch Art. 4 Abs. 1 GvD Nr. 266/1992 seiner „Funktion als grundsätzliches Kriterium der Kompetenzverteilung [auf Vollziehungsebene⁶⁹⁸] beraubt“, da im Falle einer Überlappung mit Querschnittskompetenzen nur jene Verwaltungskompetenzen des Landes standhalten, die diesem ausdrücklich mit DFB zugeordnet wurden.⁶⁹⁹

b) Einschränkungen von Landeskompetenzen

Neben diesen allgemeinen Einschränkungen sind im Vergleich zu 1992 – und insb. seit 2001 – auch diverse Einschränkungen von (Teilen von) Landeskompetenzen feststellbar. Davon sind (zumindest) die nachstehend behandelten Kompetenzbereiche betroffen.

Bereits an dieser Stelle soll aber festgehalten werden, dass insb. in drei Bereichen von den Ergebnissen des Gutachtens *Obwexer/Happacher* abgewichen wird: Im Landschaftsschutz (Landschaftsschutz *i.e.S.*)⁷⁰⁰ und im Gesundheitswesen (dienst- und besoldungsrechtliche Stellung des Gesundheitspersonals samt Arbeitszeitregelung sowie Gesundheitsberufe)⁷⁰¹ werden im Gutachten nicht festgestellte Einschränkungen als gegeben erachtet.

Umgekehrt kann die im Gutachten festgestellte Einschränkung des Schutzniveaus von 1992 im Verkehrsbereich nicht bestätigt werden. Laut Gutachten wurde die Kompetenz gem. Art. 8 Nr. 18 ASt. („Kommunikations-^[702] und Transportwesen“) nämlich – einzig – mit einem VfGH-Urteil von 2013⁷⁰³ wie folgt beschränkt: Die 1995 mit DFB an das Land delegierten Befugnisse der „Provinzialen Ämter für Kraftfahrzeugwesen und für konzessionierte Transporte“ (Art. 4-bis Abs. 1 DPR Nr. 527/1987 i. d. F. Art. 1 GvD Nr. 429/1995) würden nur als Verwaltungskompetenz aufgefasst, obwohl Abs. 2 dem Land „ausdrücklich die Gesetzgebungsbefugnis zur Organisation der gesamthaft übertragenen Befugnisse im Bereich der Zuständigkeiten der staatlichen Ämter für Kraftfahrzeugwesen und für konzessionierte

⁶⁹⁶ Art. 3 GvD Nr. 266/1992. Siehe dazu oben 2. Teil, B.II.2.c)bb)(3).

⁶⁹⁷ Über seine ausschließlichen Gesetzgebungs- und Verordnungskompetenzen. Vgl. dazu oben 3. Teil, A.II.3.d).

⁶⁹⁸ Siehe zu Art. 4 (Abs. 1) GvD Nr. 266/1992 oben 2. Teil, B.II.2.c)bb)(4).

⁶⁹⁹ *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 137.

⁷⁰⁰ Siehe dazu unten 3. Teil, A.IV.2.b)cc).

⁷⁰¹ Siehe dazu unten 3. Teil, A.IV.2.b)rr).

⁷⁰² Zu dieser missverständlichen Benennung des Verkehrswesens siehe schon oben 3. Teil, A.I.3.d)bb)(1) (Fn. 361). Zum eindeutig nicht von dieser Kompetenz umfassten Bereich der Telekommunikation (geteilte Kompetenz gem. Art. 117 Abs. 3 Verf.) siehe dagegen oben 3. Teil, A.I.3.d)bb)(1) (bei Fn. 361–363) und 3. Teil, A.II.3.b)aa).

⁷⁰³ VfGH Urteil Nr. 77/2013, GA VfGH Nr. 18 vom 2.5.2013, RE Pkt. 7.1.

Transporte“ zusprechen würde.⁷⁰⁴ Tatsächlich erfolgte mit Art. 4-bis Abs. 1 DPR Nr. 527/1987 i. d. F. Art. 1 GvD Nr. 429/1995 aber nur eine Delegation (!) der bis dahin von den genannten staatlichen Ämtern ausgeübten *Verwaltungskompetenzen*, flankiert von einer *begrenzten* Kompetenz zur landesgesetzlichen Regelung der *Organisation dieser Befugnisse* (Abs. 2), sprich des Übergangs dieser Ämter an das Land (vgl. Abs. 9) und der Organisation der neuen Ämter (z. B.: Struktur sowie dienst- und besoldungsrechtliche Stellung insb. des bis dahin beim Staat angestellten Personals). Vor diesem Hintergrund stellt die Erklärung der Verfassungswidrigkeit einer landesgesetzlichen Neuregelung der technischen Revision von Kraftfahrzeugen mit einem Gesamtgewicht von über 3,5 Tonnen (auch wegen der Zuordnung des Straßenverkehrs zu den Materien Sicherheit, Zivilrechtsordnung und Umwelt)⁷⁰⁵ – anders als im Gutachten festgehalten – keine Einschränkung des Niveaus von 1992 dar, da die für verfassungswidrig erklärte Landesregelung nicht von der genannten begrenzten Gesetzgebungskompetenz des Landes umfasst ist. V. a. aber kann es sich schon deshalb nicht um eine Einschränkung des Niveaus von 1992 handeln, weil die strittige Kompetenz erst 1995⁷⁰⁶ an das Land delegiert wurde.

aa) Ämterordnung und Personal (Art. 8 Nr. 1 ASt.)

Diese Kompetenz⁷⁰⁷ umfasste 1992 die Regelung des Verwaltungsverfahrens in all jenen Sachbereichen, in denen das Land über die Verwaltungskompetenz verfügte.⁷⁰⁸ Nach der Verfassungsreform von 2001 wurde dieser Teilbereich dagegen – unter Rückgriff auf die staatlichen Querschnittskompetenzen zur Festsetzung von Leistungsstandards im Bereich bürgerlich-sozialer Rechte (Art. 117 Abs. 2 lit. m Verf.)⁷⁰⁹ sowie neuerdings auch der IT-Koordinierungskompetenz (lit. r)⁷¹⁰ – in-

⁷⁰⁴ *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 361–363 und 612 (Zitat: 363). Vgl. dann auch die Schlussfolgerung: „Sollte eine derartige schleißige Interpretation auch hinsichtlich anderer, mit Durchführungsbestimmungen der Autonomen Provinz zugeordneten Gesetzgebungszuständigkeiten Anwendung finden, könnte dies zu einer umfassenden Einschränkung der Gesetzgebungsautonomie führen“ (363).

⁷⁰⁵ VfGH Urteil Nr. 77/2013, RE Pkt. 7.1.

⁷⁰⁶ *Obwexer/Happacher* (Rechtsgutachten 363) beziehen sich hier fälschlicherweise auf 1997, in dem zwar die Staatsstraßen delegiert wurden (siehe oben 3. Teil, A.II.1. (Fn. 413)), nicht aber die hier strittige Kompetenz.

⁷⁰⁷ Teilweise erachtet der VfGH die Residualkompetenz der Regionen (mit Normalstatut) im Bereich der Organisation ihrer Verwaltung als umfassender und dehnt diese auch auf das Land Südtirol aus (vgl. *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 168, Fn. 58), in anderen Fällen wendet er dagegen weiterhin die statutarische Kompetenz an (vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 191/2017, RE Pkt. 9.6.2. und 11.3.3.).

⁷⁰⁸ Vgl. *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 164 f.

⁷⁰⁹ Dazu bereits oben 3. Teil, A.I.2.a)dd)(4) und 3. Teil, A.IV.1.b) (bei Fn. 661–664); vgl. auch *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 170–173 (173: „Die zweite massive Einschränkung ist in Zusammenhang mit der Zuständigkeit zur Regelung von Verwaltungsverfahren festzustellen, 1992 noch unzweifelhaft eine autonome Zuständigkeit als Aspekt der Ämterordnung bzw. der organisatorischen Autonomie in allen Bereichen autonomer Landeszustän-

haltlich fast vollständig ausgehöhlt. Zudem wurden auch die vormalig dem Land zustehenden Teilbereiche der Haftung, des Dienstverhältnisses und der Gehälter des Landespersonals – teilweise bereits zwischen 1992 und 2001⁷¹¹ – aus Art. 8 Nr. 1 ASt. herausgelöst⁷¹² und der ausschließlichen Kompetenz des Staates im Bereich Zivilrechtsordnung (Art. 117 Abs. 2 lit. 1 Verf.) zugeordnet.⁷¹³

bb) Raumordnung (Art. 8 Nr. 5 ASt.)

Die Raumordnungskompetenz des Landes wurde infolge der Verfassungsreform von 2001 in zwei Teilbereichen eingeschränkt: in Bezug auf die landesgesetzliche Einschränkung des Detailhandels in Gewerbegebieten, der die staatliche Querschnittskompetenz im Schutz des Wettbewerbs (Art. 117 Abs. 2 lit. e Verf.) entgegensteht, und in Bezug auf die Regelung der Gebäudeabstände, in der das Land

digkeit. Diese Kompetenz wurde massiv ein[ge]schränkt, da das Verwaltungsverfahren nunmehr als Leistung gilt, deren wesentliche Mindeststandards der Staat iS von Art 117 Abs 2 lit m Verf festlegt, sodass Abweichungen i.S. einer Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten im Rahmen der Ausübung der autonomen Kompetenzen kaum mehr möglich scheinen“).

⁷¹⁰ Dazu bereits oben 3. Teil, A.I.2.a)dd(5) (bei Fn. 147–152). Siehe zur Gefahr von Autonomieaushöhungen infolge der Digitalisierung (der Verwaltung) auch das Interview mit dem Direktor der Abteilung Arbeit in der Südtiroler Landesverwaltung *Stefan Luther* in Dolomiten vom 8. 5. 2018, 19 (Arbeitsmarkt: „Südtirol hat an Autonomie verloren“), der mit Blick auf die Arbeitsvermittlung feststellt, dass die „gesamtstaatliche Struktur ‚Anpal‘ (Agenzia Nazionale Politiche Attive Lavoro) [...] ein verbindliches System der Datenkommunikation vor[sieht], auch für Südtirol. Dieses System ist einerseits nicht ausgereift und andererseits verlangt es deutlich mehr Dokumentation, also mehr Bürokratie. *Das Hauptproblem liegt aber darin: Wer Herr der informatischen Prozesse ist, hat das Sagen. Man darf die Macht der Informatik nicht unterschätzen.* [...] Mit ‚Anpal‘ hat Südtirol in diesem Bereich an Autonomie verloren: Den Arbeitslosenstatus, die Anerkennung oder die Arbeitslosen-Unterbrechung macht Rom und nicht mehr Südtirol wie bisher. [...] Wir sammeln in Bozen die Daten, schicken sie nach Rom und Rom entscheidet dann, ob eine Person Anrecht auf den Arbeitslosenstatus hat oder nicht. Wir in Südtirol sind dabei komplett außen vor, wir dürfen nur noch die Daten erfassen und übermitteln. *Über die Schiene der Vereinheitlichung der Informationssysteme und der sogenannten Mindeststandards werden die Befugnisse von Südtirol ausgehöhlt.* Hier wird nicht mehr regionalen Unterschieden Rechnung getragen. Arbeitslose in Sizilien sollen ‚gleich‘ behandelt werden wie in Südtirol, obwohl der Kontext ein völlig anderer ist. Zum Beispiel ist eine Segmentierung der Arbeitslosen nach unseren Vorstellungen, wie wir es bisher gemacht haben, nicht mehr möglich, was aber sinnvoll wäre. Und das wird ein Problem für die Zukunft. *Südtirol bräuchte eine digitale Autonomie. Bekommen wir die nicht, befürchte ich, werden immer mehr autonome Zuständigkeiten nach Rom abgezogen*“ (Hervorhebungen des Verfassers).

⁷¹¹ Vgl. *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 165–168.

⁷¹² Vgl. zum diesbezüglichen Kompetenzstand von 1992 *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 162 f.

⁷¹³ Vgl. *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 168 f. und 172 (Haftung), 169 f. und 172 (Dienstverhältnis) bzw. 170 und 173 (Gehälter, wobei hier nur auf die Finanzkoordinierungskompetenz des Staates gem. Art. 117 Abs. 3 Verf. – dazu auch oben 3. Teil, A.I.2.a)dd(7) (bei Fn. 207) – geblickt wird und nicht auf die viel einschneidendere Zivilrechtskompetenz: siehe dazu oben 3. Teil, A.I.2.a)dd(3) (bei Fn. 107 f.) und 3. Teil, A.IV.1.c)bb) (bei Fn. 676)).

wegen der ausschließlichen Zivilrechtskompetenz des Staates (lit. l) dessen Vorgaben beachten muss – und nur noch strengere Regeln vorsehen darf.⁷¹⁴ Potenziell sind aber auch weitere Einschränkungen infolge von Überschneidungen mit Querschnittskompetenzen, v. a. auch jener für Umweltschutz (lit. s),⁷¹⁵ denkbar.⁷¹⁶

Diesen Kompetenzaushöhlungen wurde 2016 bzw. 2018 mit DFB begegnet, womit wohl eine (für den Detailhandel in Gewerbegebieten: teilweise) Wiederherstellung erfolgt ist.⁷¹⁷

cc) Landschaftsschutz (Art. 8 Nr. 6 ASt.)

Laut Gutachten *Obwexer/Happacher* ist im Bereich des Landschaftsschutzes i.e.S. seit 1992 „keine wesentliche Änderung zu erkennen“.⁷¹⁸ Tatsächlich sind aber wohl auch hier (gerade nach 2015) zumindest potenzielle inhaltliche⁷¹⁹ Einschränkungen der gesamten Kompetenz – in Form der Verpflichtung zur Einhaltung von staatlichen Mindeststandards – aufgrund der Querschnittskompetenzen in den Bereichen Umweltschutz,⁷²⁰ der prinzipiell auch den Landschaftsschutz umfasst,⁷²¹ und Festsetzung wesentlicher Leistungsstandards im Bereich bürgerlich-sozialer Rechte (Art. 117 Abs. 2 lit. m Verf.)⁷²² kaum von der Hand zu weisen.

Neben Landschaftsschutzregelungen i.e.S. hat das Land vor der Verfassungsreform von 2001 aber auch im *Umweltschutz* Maßnahmen gesetzt, die es – mangels Umweltschutzkompetenz – auf Art. 8 Nr. 6 ASt., aber auch auf weitere „umweltschutzrelevante“ Kompetenzen stützte: insb. Raumordnung (Art. 8 Nr. 5 ASt.) sowie Hygiene und Gesundheitswesen (Art. 9 Nr. 10), aber auch Gemeinnutzungsrechte (Art. 8 Nr. 7), Bergbau sowie Mineral- und Thermalwässer (Nr. 14), Jagd und Fischerei (Nr. 15), Almwirtschaft sowie Pflanzen- und Tierschutzparks (Nr. 16), Land- und Forstwirtschaft (Nr. 21), Wasserbauten (Nr. 24) sowie Gewässernutzung (Art. 9 Nr. 9).⁷²³ Nachdem der Staat seit der Reform von 2001 allerdings über eine weitreichende Querschnittskompetenz im Bereich des Umweltschutzes verfügt, stellt der VfGH nunmehr fest, „dass der Umweltschutz nicht im Autonomiestatut verankert sei und folgerte daraus einen allgemeinen Vorrang der staatlichen Bestimmungen mit

⁷¹⁴ Vgl. VfGH Urteil Nr. 114/2012, GA VfGH Nr. 20 vom 16.5.2012, RE Pkt. 8.3.; dazu *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 218–222.

⁷¹⁵ Siehe dazu oben 3. Teil, A.I.2.a)dd)(6).

⁷¹⁶ Vgl. auch *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 221 f.

⁷¹⁷ Siehe dazu unten 4. Teil, B.I.1.

⁷¹⁸ *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 243.

⁷¹⁹ Vgl. oben 3. Teil, A.IV.1.a) (bei Fn. 658).

⁷²⁰ Art. 117 Abs. 2 lit. s Verf. Vgl. oben 3. Teil, A.I.2.a)dd)(6) (bei Fn. 181 f.).

⁷²¹ Vgl. oben 3. Teil, A.I.2.a)dd)(6) (bei Fn. 170).

⁷²² Vgl. oben 3. Teil, A.I.2.a)dd)(4) (bei Fn. 131). Siehe dazu selbst *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 239.

⁷²³ *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 243 f. (Zitat: 243) und 231–234.

Ausnahme jener Bereiche, die spezifischen und eingegrenzten Kompetenzen zuzuordnen sind, in denen aber auch nur strengere Regeln geschaffen werden konnten. In der weiteren Folge kam es zu einer äußerst engen Auslegung dieser ‚spezifischen‘ Landeskompetenzen und einer regelrechten inhaltlichen Aushöhlung durch die ausschließliche staatliche Zuständigkeit, wobei kaum noch auf Koordinierungsinstrumente – wie dem Einvernehmen – zurückgegriffen wurde.⁷²⁴ Einschränkungen von umweltschutzrelevanten Kompetenzen des Landes sind aber zum Teil auch durch unionsrechtliche Vorgaben bedingt.⁷²⁵

dd) Gemeinnutzungsrechte (Art. 8 Nr. 7 ASt.)

Im Gutachten *Obwexer/Happacher* wird (noch) festgehalten, dass die Landeskompetenz für Gemeinnutzungsrechte „keine Änderung erfahren“ hat.⁷²⁶ Gerade auch nach der Erstattung des Gutachtens hat der VfGH hier aber – wenn auch (noch) nicht zu Südtirol – eine verstärkte Verflechtung mit der (statutarischen) Landschaftsschutzkompetenz, aber auch mit der Umweltkompetenz des Staates erkannt.⁷²⁷ Vor diesem Hintergrund ist eine potenzielle Einschränkung – zumindest in Form von indirekten Einwirkungen der Umweltgesetzgebung des Staates über das Schrankensystem des Statuts – wohl unausweichlich.⁷²⁸

ee) Handwerk (Art. 8 Nr. 9 ASt.)

Aus der Handwerkskompetenz des Landes⁷²⁹ wurden die Teilbereiche der „Festlegung von [Handwerks-]Berufen [samt] Berufsbildern, erforderlichen fachlichen Qualifikationen und [...] Errichtung von neuen Berufsverzeichnissen“⁷³⁰ herausgelöst und innerhalb der neuen, nach Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 auch auf das

⁷²⁴ *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 244 f. (Zitat) und 614 f. Zuletzt auch – jeweils zu Umweltprüfungen – VfGH Urteil Nr. 93/2019, RE Pkt. 3.1. ff. (dazu oben 3. Teil Fn. 344); Urteil Nr. 198/2018, RE Pkt. 5 ff.

⁷²⁵ Vgl. *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 232 f., 235 f., 242, 244 und 615.

⁷²⁶ *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 248.

⁷²⁷ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 103/2017, GA VfGH Nr. 20 vom 17.5.2017, RE Pkt. 3.1. ff.; Urteil Nr. 210/2014, RE Pkt. 8 ff.; *Buoso*, Gli usi civici come valori paesaggistici della comunità nazionale, Le Regioni 2018, 453 (insb. 457 f., 461–464, 466, 472–483, 486 und 489 ff., m.w.N.); *Simonati*, Gli usi civici nelle Regioni a statuto speciale, fra tutela delle autonomie e salvaguardia dell’interesse nazionale. Nota a sentenza n. 210/2014, Le Regioni 2015, 411 (416–418, m.w.N.).

⁷²⁸ Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 103/2017, RE Pkt. 3.1., 3.4. und 4; Urteil Nr. 210/2014, RE 8.3.; Urteil Nr. 51/2006, RE Pkt. 5; *Buoso*, Le Regioni 2018, 463 f. (m.w.N. in Fn. 47 f.) und 492; *Simonati*, Le Regioni 2015, 416, 418 f. (m.w.N. in Fn. 27 f.), 421 und 424. Siehe zur Einwirkung der staatlichen Umweltkompetenz in statutarische Landeskompetenzen oben 3. Teil, A.IV.1.a) und 3. Teil, A.IV.1.b) (Fn. 660, m.w.N.).

⁷²⁹ Für den VfGH ist hier die analoge Residualkompetenz umfassender: vgl. oben 3. Teil, A.II.3.c)aa) (bei Fn. 516).

⁷³⁰ *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 264.

Land Südtirol anwendbaren geteilten Kompetenz im Bereich der Berufe (Art. 117 Abs. 3 Verf.) ausschließlich dem Staat zugewiesen.⁷³¹

ff) Zivilschutz (Art. 8 Nr. 13 ASt.)

Die Zivilschutzkompetenz („Maßnahmen zur Katastrophenvorbeugung und -soforthilfe“) wurde nach der Verfassungsreform von 2001 in Bezug auf Kontrollen zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen (Seveso-III-RL)⁷³² beschränkt, da der VfGH diesen Regelungsbereich vorrangig der staatlichen Umweltkompetenz zuordnet.⁷³³ Darüber hinaus sind – zumindest potenziell – auch weitere Einschränkungen aufgrund von Verflechtungen mit Querschnittskompetenzen des Staates, und v. a. mit jener im Bereich der öffentlichen Ordnung und Sicherheit (Art. 117 Abs. 2 lit. h Verf.), möglich.⁷³⁴

gg) Bergbau (Art. 8 Nr. 14 ASt.)

Auch die Materie „Bergbau, einschließlich der Mineral- und Thermalwässer, Steinbrüche und Gruben sowie Torfstiche“ wird nach 2001 durch die staatliche Umweltschutzkompetenz begrenzt, wobei konkret etwa staatliche Normen zu Umweltschutzaspekten i.Z.m. der Nutzung der (dem Bergbau zuzuordnenden) geothermischen Energie die Landeskompetenz über die Reformschranke inhaltlich begrenzen.⁷³⁵ Zudem wird die Landeskompetenz zwar auch über staatliche Mindestanforderungen an die mineralischen Eigenschaften sowie Vorgaben zur wirtschaftlichen Nutzung von Mineral- und Thermalwasser über die Schranken des Statuts begrenzt – diese Teilbereiche werden aber auch „stark vom Unionsrecht determiniert“.⁷³⁶

⁷³¹ Siehe dazu oben 3. Teil, A.II.3.b)aa) (bei Fn. 499–501 sowie 504 f.).

⁷³² RL 2012/18/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4.7.2012, ABl. 2012 L 197/1.

⁷³³ *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 286 f. und 289 f. Allgemein zur Querschnittskompetenz des Staates im Bereich des Umweltschutzes (Art. 117 Abs. 2 lit. s Verf.) siehe bereits oben 3. Teil, A.I.2.a)dd)(6).

⁷³⁴ Vgl. *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 286 und 290. Siehe allgemein zur Querschnittskompetenz des Staates im Bereich der öffentlichen Ordnung und Sicherheit bereits oben 3. Teil, A.I.2.a)dd)(2).

⁷³⁵ Vgl. *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 297–301 (und insb. auch 300: „Während vor der Streitbeilegung bei Überschneidungen mit staatlichen Zuständigkeiten das Einvernehmen als Mittel zur Interessensabwägung hervorgehoben wurde, scheint das Verhandlungsprinzip [seit 2001] an Bedeutung verloren zu haben“).

⁷³⁶ *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 297 und 301 (Zitat). Vgl. RL 2009/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.6.2009, ABl. 2009 L 164/45 (natürliche Mineralwässer).

hh) Jagd (Art. 8 Nr. 15 ASt.)

Während die Landeskompetenz gem. Art. 8 Nr. 15 ASt. („Jagd und Fischerei“) hinsichtlich der Fischerei nicht eingeschränkt wurde,⁷³⁷ wurde der Teilbereich Jagd aufgrund der staatlichen Umweltschutzkompetenz massiv eingeschränkt, da diese für den VfGH auch den Schutz der Fauna (Tierwelt) umfasst.⁷³⁸ Dabei wendet der VfGH weiter die statutarische Kompetenz (und nicht die inhaltlich fast vollständig ausgehöhlte Residualkompetenz)⁷³⁹ an, lässt die Umweltkompetenz aber trotzdem *direkt* einwirken, wengleich er in der neueren – bisher aber noch nicht zur Jagd ergangenen – Umwelt-Rsp. richtigerweise nur auf das statutarische Schrankensystem zurückgreift.⁷⁴⁰ Konkret subsumiert er die Festlegung der Jagdzeiten, der jagdbaren Wildarten sowie Regelungen im Bereich Wildtierfauna – trotz anderslautender DFB⁷⁴¹ – unter die Umweltschutzkompetenz.⁷⁴² Folglich kann das Land nur strengere Regelungen vorsehen.⁷⁴³ Ebenso verfassungswidrig ist ein Verfahren, das in die Erlaubnis des Landesrats zum Abschuss bestimmter Wildarten in Wildschutzgebieten münden kann, ohne die Pflicht zur Einholung einer Stellungnahme der (nationalen) Höheren Anstalt für Umweltschutz und -forschung (*ISPRA*) vorzusehen.⁷⁴⁴ Verfassungswidrig war es auch, als Jagdformen sowohl die Pirsch- als auch die Ansitzjagd zuzulassen.⁷⁴⁵

Diesen Einschränkungen wurde 2016 mit DFB begegnet, die die Kompetenzen zur Regelung der Jagdformen und – in einem geringfügigen Ausmaß – zur Festle-

⁷³⁷ Vgl. *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 319 und 321.

⁷³⁸ Vgl. oben 3. Teil, A.I.2.a)dd)(6) (Fn. 169). Siehe im Ganzen auch *Terzer*, Jagd insb. 142 ff.

⁷³⁹ Vgl. oben 3. Teil, A.I.2.a)ff) (bei Fn. 276 und 289).

⁷⁴⁰ Vgl. v. a. oben 3. Teil, A.II.3.c)aa) (bei Fn. 526–528). Siehe zuletzt auch das zugunsten des Landes ergangene, die Jagdkompetenz betreffende VfGH Urteil Nr. 51/2020, RE Pkt. 6f. (dazu unten 4. Teil, B.I.2.a)).

⁷⁴¹ Art. 1 Abs. 2 DPR Nr. 279/1974 i. d. F. Art. 5 GvD Nr. 267/1992: „Die Standards zum Schutz der Fauna werden mit Landesgesetz geregelt, in welchem der Jagdkalender und die jagdbaren Tiere in Beachtung der Schutzrichtlinien festgelegt sind, die aus den (in die staatliche Rechtsordnung eingeführten) internationalen Abmachungen und EG-Bestimmungen hervorgehen.“ Siehe dazu auch *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 310–312 und 315.

⁷⁴² Vgl. *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 308–312 und 317 (Jagdzeiten und jagdbare Wildarten), 314 f. (Schutz der Wildtierfauna) sowie 316 f. (Ausschluss von Tierarten von der Wildtierfauna).

⁷⁴³ Siehe zur Einstufung der staatlichen Umweltgesetzgebung als Mindestschutzstandards oben 3. Teil, A.I.2.a)dd)(6). Gerade zur Jagd zuletzt VfGH Urteil Nr. 139/2017, GA VfGH Nr. 25 vom 21. 6. 2017, RE Pkt. 5 und 7, m.w.N.; Urteil Nr. 174/2017, GA VfGH Nr. 29 vom 19. 7. 2017, RE Pkt. 6.1. und 8.3.

⁷⁴⁴ Sondern nur der Landeswildbeobachtungsstelle sowie der Landesabteilung Natur und Landschaft. Vgl. dazu *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 315 f. Für einen ähnlichen Fall siehe auch ebenda, 318.

⁷⁴⁵ VfGH Urteil Nr. 278/2012, RE Pkt. 4.5. Dazu *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 317 f. Zur Bedeutung der *ISPRA* im Jagdbereich zuletzt VfGH Urteil Nr. 139/2017, RE Pkt. 7, m.w.N.

gung der jagdbaren Arten wiederherstellen. Mit DFB wurde zudem auch die – wegen eines beim VfGH anhängigen Verfahrens – von der Verfassungswidrigkeit bedrohte Jagd in Naturparks abgesichert.⁷⁴⁶

ii) Pflanzen- und Tierschutzparks (Art. 8 Nr. 16 ASt.)

Die Materie „Almwirtschaft sowie Pflanzen- und Tierschutzpark[s]“ wurde hinsichtlich des Teilbereichs Almwirtschaft nicht eingeschränkt,⁷⁴⁷ wenngleich auch hier Konflikte infolge von Überschneidungen mit der staatlichen Umweltschutzkompetenz denkbar sind.⁷⁴⁸

Konkret eingeschränkt wurde dagegen – aufgrund von ebensolchen Überschneidungen – der Teilbereich der Pflanzen- und Tierschutzparks (im Landesrecht: Naturschutzparks), und zwar hinsichtlich des Schutzes der Fauna (wenn dieser unabhängig von der Ausübung der vorliegenden Kompetenz geregelt wird) sowie in Bezug auf Detailkompetenzen im Bereich der Wildtierhaltung in Zoos.⁷⁴⁹ Erweitert wurde diese Teilkompetenz dagegen 2016 mit einer DFB zur Verwaltung des Nationalparks Stilfserjoch.⁷⁵⁰

jj) Öffentliche Arbeiten (Art. 8 Nr. 17 ASt.)

Die Landeskompetenz im Sachbereich „Straßenwesen, Wasserleitungen und öffentliche Arbeiten im Interessenbereich der Provinz“ erreicht in den Teilbereichen Straßenwesen und Wasserleitungen auch heute noch das Niveau von 1992.⁷⁵¹ Der Teilbereich der öffentlichen Arbeiten wurde dagegen in Bezug auf die (davon um-

⁷⁴⁶ Siehe zu diesen DFB unten 4. Teil, B.I.2.a). Vgl. dazu das kurz nach der Streitbeilegung ergangene VfGH Urteil Nr. 366/1992, GA VfGH Nr. 33 vom 5. 8. 1992, RE Pkt. 21 (zu Sardinien).

⁷⁴⁷ *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 335.

⁷⁴⁸ Berührungspunkte zwischen dem Umweltschutz und Art. 8 Nr. 16 ASt. stellen auch *Obwexer/Happacher* (Rechtsgutachten 231 und 243 f.) fest. Vgl. aber zuletzt das zugunsten des Landes ergangene VfGH-Urteil Nr. 215/2019 zur Entnahme von Großraubwild (Wolf und Bär), wonach die Gesamtheit der Landeskompetenzen – und im konkreten Fall Art. 8 Nr. 16 und 21 (Landwirtschaft) ASt. – einen ganzheitlichen Schutz des besonderen (alpinen) Ökosystems des Landes sicherstellt (RE Pkt. 7: „*Nel loro insieme, le competenze statutarie delle Province autonome assicurano la complessiva tutela del particolare ecosistema provinciale*“; betont werden auch die „*particolari caratteristiche dell’habitat alpino*“ mit der Folge, dass der LH das geeignete Organ zur *valutazione della dimensione anche localistica degli interessi coinvolti*“ ist). Gleichlautend in der Folge auch VfGH Urteil Nr. 51/2020, RE Pkt. 6 f. (im Bereich der Jagd: siehe dazu unten 4. Teil, B.I.2.a)).

⁷⁴⁹ *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 332–336 (336: „zunehmende Schmälerung“ seit 2001).

⁷⁵⁰ Siehe dazu oben 3. Teil, A.II.5. (bei Fn. 582 f.).

⁷⁵¹ Vgl. *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 350. Vgl. zum Straßenwesen auch die kompetenzerweiternde Delegation im Bereich der Staatsstraßen: dazu oben 3. Teil, A.II.1. (Fn. 413).

fasste) Kompetenz zur Regelung der Verfahren für die Vergabe von öffentlichen Bauaufträgen stark eingeschränkt. Der VfGH ordnet das (stark unionsrechtlich determinierte)⁷⁵² Vergaberecht nach 2001 nämlich fast zur Gänze den Querschnittskompetenzen für den Schutz des Wettbewerbs (Vergabeverfahren) und das Zivilrecht (Vertragsabschluss und -durchführung) zu. Dadurch verbleibt dem Land, auf das sich das in Ausübung dieser Kompetenzen entstandene staatliche Vergaberecht über die Schranken des Statuts auswirkt, fast kein Regelungsspielraum.⁷⁵³

Dieser Aushöhlung wurde 2016 mit DFB begegnet, mit denen nicht nur die Landeskompetenz für die Vergabe von *Bauaufträgen* gestärkt wurde, sondern auch eine (u. a. bereits 2015 ausgeübte)⁷⁵⁴ Landeskompetenz für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen abgesichert bzw. teilweise überhaupt erst neu verankert wurde.⁷⁵⁵

kk) Öffentliche Dienste (Art. 8 Nr. 19 ASt.)

Die Landeskompetenz zur „Übernahme öffentlicher Dienste in Eigenverwaltung und deren Wahrnehmung durch Sonderbetriebe“, die auch die Regelung dieser Dienste umfasst,⁷⁵⁶ wurde nach der Verfassungsreform von 2001 insofern inhaltlich beschränkt, als der VfGH die Regelung der Vergabe und Führung von wirtschaftlich relevanten (lokalen) öffentlichen Dienstleistungen nunmehr – aufgrund von Art. 117 Abs. 2 lit. e Verf.⁷⁵⁷ – dem Staat zuspricht. Nachdem er dabei zunächst die Kriterien der Verhältnismäßigkeit und der Angemessenheit heranzog, um eine extrem detaillierte und unmittelbar anwendbare staatliche Regelung für verfassungswidrig zu erklären, lässt er in der neueren Rsp. auch derartige Regelungen zu. Zudem spricht er dem Staat auch die Kompetenz zur Regelung der Voraussetzungen für die Einstufung von (lokalen) öffentlichen Diensten als wirtschaftlich relevante Dienste zu.⁷⁵⁸

Es muss jedoch auch festgehalten werden, dass Einschränkungen dieser Landeskompetenz häufig auch (zumindest indirekt) auf unionsrechtlichen Vorgaben beruhen.⁷⁵⁹

⁷⁵² Vgl. insb. RL 2014/24 EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. 2. 2014, ABl. 2014 L 94/65.

⁷⁵³ Vgl. *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 346–352 und 614; ferner etwa auch *Haller*, Aufteilung 75–80, 82 f. und 91–93; *Happacher*, Auftragswesen 191–196.

⁷⁵⁴ LG Nr. 16 vom 17. 12. 2015, OBl. Nr. 3 zu ABIReg. Nr. 51 vom 22. 12. 2015.

⁷⁵⁵ Siehe dazu – aufgrund des teilweise als *Ausdehnung* des Schutzniveaus von 1992 zu qualifizierenden Charakters der DFB – bereits oben 3. Teil, A.II.5. (bei Fn. 584–588).

⁷⁵⁶ Vgl. *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 376 f.

⁷⁵⁷ Querschnittskompetenz im Bereich des Schutzes des Wettbewerbs. Siehe dazu oben 3. Teil, A.I.2.a)dd)(1).

⁷⁵⁸ Vgl. *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 369 f., 375 f. und 379 f.

⁷⁵⁹ Vgl. *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 371–373, 375 f., 378 f. und 614.

II) Fremdenverkehr (Art. 8 Nr. 20 ASt.)

Die Fremdenverkehrskompetenz des Landes wurde nach 2001 v. a. in Bezug auf die Regelung der Tourismusberufe beschränkt: Der VfGH löste diesen Teilbereich aus Art. 8 Nr. 20 ASt. heraus und ordnete ihn der neuen, nach Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 auch dem Land zustehenden geteilten Kompetenz im Bereich Berufe (Art. 117 Abs. 3 Verf.) zu, in der aber die Festlegung von (Tourismus-)Berufen, Berufsbildern und erforderlichen fachlichen Qualifikationen sowie die Errichtung von neuen Berufsverzeichnissen dem Staat zusteht.⁷⁶⁰ Diesbezüglich sind jedoch „nicht wenige Einschränkungen [...] auch auf die Vorgaben des Unionsrechts zurückzuführen, insb. auf die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit.“⁷⁶¹

mm) Öffentliche Fürsorge und Wohlfahrt (Art. 8 Nr. 25 ASt.)

Die Kompetenz für öffentliche Fürsorge und Wohlfahrt wurde nach der Verfassungsreform von 2001 dadurch eingeschränkt, dass der Staat nunmehr über eine Querschnittskompetenz zur Festsetzung von Leistungsstandards im Bereich bürgerlich-sozialer Rechte (Art. 117 Abs. 2 lit. m Verf.) verfügt, die sich – neben dem Gesundheitswesen – in erster Linie auch auf die Sozialleistungen bezieht. In Ausübung dieser Kompetenz kann der Staat (auch detaillierte) Leistungs-, Struktur- und Qualitätsstandards (z. B. Einkommensgrenzen für Sozialleistungen) festlegen, die das Land nicht unterschreiten darf. Eine besonders schwierige Wirtschaftslage kann zudem die direkte Auszahlung von Leistungen durch den Staat rechtfertigen.⁷⁶²

Die Kompetenz gem. Art. 117 Abs. 2 lit. m Verf. hat aber (nur) „aufgrund des (relativ) hohen Leistungsstandards der Provinz [...] noch keine spürbaren Konsequenzen hervorgerufen“, sie kann aber in Zukunft dazu führen, dass das Land „Leistungen entsprechend staatlicher Vorgaben abändern oder einführen sowie aufgrund der Finanzautonomie auch abdecken muss. Daraus folgt eine (zumindest potenzielle) Einschränkung“.⁷⁶³

nn) Berufsertüchtigung und Berufsausbildung (Art. 8 Nr. 29 ASt.)

Die Landeskompetenz gem. Art. 8 Nr. 29 ASt.⁷⁶⁴ wird durch die Verfassungsreform von 2001 inhaltlich beschränkt, und zwar sowohl durch die Zuordnung der

⁷⁶⁰ Vgl. *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 398 f., 402–406 und 614. Siehe dazu auch oben 3. Teil, A.II.3.b)aa) (bei Fn. 499 f., m.w.N., 502 sowie 504 f.).

⁷⁶¹ Vgl. *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 406 (Zitat) und 615.

⁷⁶² Dazu oben 3. Teil, A.I.2.a)dd)(4). Vgl. auch oben 3. Teil, A.IV.1.b) für die Problematik einer direkten Einwirkung.

⁷⁶³ Vgl. *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 448 und 451 f. (Zitat: 452).

⁷⁶⁴ Nach anfänglicher Unklarheit erachtete der VfGH diese zuletzt mehrfach als umfassender als die entsprechende Residualkompetenz. Vgl. zuletzt VfGH Urteil Nr. 126/2017, RE Pkt. 7.1.

Ausbildung im Rahmen von Arbeitsverhältnissen („*formazione aziendale*“, betriebliche Ausbildung) zur staatlichen Zivilrechtskompetenz⁷⁶⁵ als auch durch die „inhaltliche Neuausrichtung“ des staatlichen Bildungssystems, die eine höhere Durchlässigkeit zwischen der Berufsausbildung und der Oberschulbildung anstrebt und insofern „einen erhöhten Einfluss des Staates in diesen neuen Bildungswegen zur Folge hat. Laut VfGH fallen nämlich die staatliche Abschlussprüfung und die Regelung der Voraussetzungen für einen Wechsel von der Berufsausbildung in das Schulsystem unter die Materie Unterricht, in der dem Staat gem Art 117 Abs 2 lit n Verf eine ausschließliche Kompetenz zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen zukommt.“ Darüber hinaus ist das Berufsausbildungssystem zwar getrennt vom Oberschulsystem, bildet „mit diesem aber eine funktionelle Einheit“. Somit „lassen sich eindeutig inhaltliche Einschränkungen der statutarischen Kompetenz [...] ableiten“.⁷⁶⁶

oo) Handel (Art. 9 Nr. 3 ASt.)

Die geteilte Handelskompetenz wurde mit der Verfassungsreform von 2001 in eine analoge Residualkompetenz umgewandelt.⁷⁶⁷ Handelt es sich dabei auf den ersten Blick um eine positive Entwicklung,⁷⁶⁸ war in Wahrheit eine fast vollständige Kompetenzaushöhlung die Folge: Die Einstufung als Residualkompetenz führt nämlich dazu, dass die einschlägige Staatsgesetzgebung zum Schutz des Wettbewerbs direkt in die Landeskompetenz einwirken kann. Da diese Gesetzgebung von einem Prinzip der Liberalisierung getragen ist und das Land das staatlich festgelegte Niveau des Schutzes bzw. der Förderung des Wettbewerbs nur *überschreiten* darf, verbleibt – bzw. verblieb – dem Land kein Spielraum mehr.⁷⁶⁹

Verblieb deshalb, weil ein gewisser Spielraum zumindest im Bereich der Einschränkung des Detailhandels in Gewerbegebieten mit einer DFB von 2016 wiedererlangt wurde.⁷⁷⁰ Die mit der Handelsliberalisierung einhergehenden Beschränkungen sind aber zumindest zum Teil durch unionsrechtliche Vorgaben bedingt,⁷⁷¹ wie gerade auch aus der DFB hervorgeht.

⁷⁶⁵ *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 476 und 482.

⁷⁶⁶ Vgl. *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 477–480 und 482 f. (Zitat) sowie 503 (zu Art. 9 Nr. 2 ASt.).

⁷⁶⁷ Vgl. oben 3. Teil, A.II.3.c)aa) (Fn. 519).

⁷⁶⁸ Vgl. nur die unterschiedliche Schrankenregelung: dazu oben 2. Teil, B.II.1.c)aa)(1) bzw. 3. Teil, A.I.2.a)aa).

⁷⁶⁹ Vgl. oben 3. Teil, A.II.3.c)bb) (bei Fn. 545–551).

⁷⁷⁰ Dazu kurz oben 3. Teil, A.IV.2.b)bb) (zur auch einschlägigen Raumordnungskompetenz), v. a. aber unten 4. Teil, B.I.1.

⁷⁷¹ So *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 526, 611 und 615.

pp) Lehrlingswesen und Arbeitsbücher (Art. 9 Nr. 4 ASt.)

Die geteilte Landeskompetenz gem. Art. 9 Nr. 4 ASt. umfasst die Teilbereiche Lehrlingswesen sowie Arbeitsbücher, Kategorien und Berufsbezeichnungen der Arbeiter, wobei in beiden Teilbereichen Einschränkungen des Niveaus von 1992 feststellbar sind.

Der Teilbereich des Lehrlingswesens wurde insofern eingeschränkt, als der VfGH nach der Reform von 2001 Lehrverträge und die betriebliche Ausbildung der Zivildienstkompetenz zuordnet, während er den Schutz der Lehrlinge (z.B.: Beschränkung der Zahl von Lehrlingen) unter die geteilte Arbeitsschutzkompetenz (Art. 117 Abs. 3 Verf.) subsumiert.⁷⁷²

Der Teilbereich der Arbeitsbücher und der damit funktionell zusammenhängenden Regelung der Kategorien und Berufsbezeichnungen der Arbeiter ist dagegen nach der Abschaffung des Arbeitsbuchs obsolet (vgl. Art. 8 GvD Nr. 297 vom 19. Dezember 2002).⁷⁷³

qq) Öffentliche Betriebe (Art. 9 Nr. 7 ASt.)

Der Handlungsspielraum des Landes im geteilten Kompetenzbereich gem. Art. 9 Nr. 7 ASt.⁷⁷⁴ wurde nach 2001 „auf jenen Gebieten [...], die gem dem Wortlaut von Art 9 Nr 7 ASt im Rahmen von Staatsgesetzen geregelt werden“, unter Verweis auf die staatlichen Querschnittskompetenzen gem. Art. 117 Abs. 2 lit. h und m Verf. „inhaltlich ausgehöhlt“.⁷⁷⁵

rr) Gesundheitswesen (Art. 9 Nr. 10 ASt.)

Ähnlich wie die öffentliche Fürsorge und Wohlfahrt wurde auch die Gesundheitskompetenz, für die der VfGH die geteilte Kompetenz gem. Art. 117 Abs. 3 Verf.

⁷⁷² Vgl. *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 533–541. Nach der Erstattung des Rechtsgutachtens wurde das Lehrlingswesen auf staatlicher Ebene mit Art. 41–47 GvD Nr. 81 vom 15. 6. 2015 (OBl. Nr. 34 zu GA Nr. 144 vom 24. 6. 2015) neu geregelt. Das Land hat seine Lehrlingsordnung (LG Nr. 12 vom 4. 7. 2012, ABIReg. Nr. 28 vom 10. 7. 2012) in der Folge mit LG Nr. 7 vom 15. 4. 2016 (ABIReg. Nr. 16 vom 19. 4. 2016) daran angepasst.

⁷⁷³ GA Nr. 11 vom 15. 1. 2003. Vgl. *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 540, 542 und 615.

⁷⁷⁴ „[Ö]ffentliche Betriebe, unbeschadet der durch Staatsgesetze vorgeschriebenen subjektiven Erfordernisse zur Erlangung der Lizenzen, der Aufsichtsbefugnisse des Staates [...] und des Rechts des Innenministeriums, im Sinne der staatlichen Gesetzgebung die auf diesem Gebiete getroffenen Verfügungen [...] aufzuheben [...]“.

⁷⁷⁵ Vgl. *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 552–555 (Zitate: 555). Siehe zur Querschnittskompetenz des Staates im Bereich der öffentlichen Ordnung und Sicherheit (Art. 117 Abs. 2 lit. h Verf.) oben 3. Teil, A.I.2.a)dd)(2).

als weiter ansieht,⁷⁷⁶ nach der Verfassungsreform von 2001 dadurch eingeschränkt, dass der Staat nunmehr über eine Kompetenz zur Festsetzung wesentlicher Leistungsstandards im Bereich bürgerlich-sozialer Rechte verfügt, die sich v. a. auch auf das Gesundheitswesen bezieht.⁷⁷⁷ In Ausübung dieser Kompetenz legt der Staat detaillierte Mindestbetreuungsstandards (*LEA*) im Einvernehmen mit den Regionen fest, die auch das Land Südtirol binden.⁷⁷⁸ Daraus folgt aber noch keine Einschränkung, da das Land auch im System des Sonderstatuts zur Einhaltung von unionsrechtlichen und staatlichen Mindestbetreuungsstandards verpflichtet ist.⁷⁷⁹

Sehr wohl eingeschränkt wurde die Gesundheits(-organisations-)kompetenz dagegen in Bezug auf die Regelung der dienst- und besoldungsrechtlichen Stellung des Gesundheitspersonals (inklusive Arbeitszeitregelung), die dem Land aufgrund der DFB des Art. 2 Abs. 3 DPR Nr. 474/1975 in den statutarisch vorgesehenen Grenzen zukommt.⁷⁸⁰ Diese Teilkompetenzen werden nämlich von der Zivilrechtskompetenz überlagert, wobei die damit einhergehende Beschränkung noch „dadurch erschwert [wird], dass die Staatsgesetzgebung größtenteils auf gesamtstaatliche Kollektivverträge verweist. Somit verbleibt dem Land [...] ein geringer (indirekter) Spielraum über Landeskollektivverträge, während der (direkte) gesetzliche Spielraum angesichts der klaren, richtlinienkonformen Vorgaben des GvD Nr [66 vom 8. April 2003⁷⁸¹], das für Ausnahmen auf Kollektivverträge verweist, ausgehöhlt ist.“⁷⁸²

Zudem wurde die Kompetenz hinsichtlich der Gesundheitsberufe beschränkt: Der VfGH löste diesen Teilbereich nämlich aus Art. 9 Nr. 10 ASt. heraus und ordnete ihn der neuen, nach Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 auch Südtirol zustehenden geteilten Berufskompetenz zu, in der die Festlegung von Berufen, Berufsbildern und erforderlichen fachlichen Qualifikationen sowie die Errichtung von neuen Berufsverzeichnissen aber dem Staat zusteht. Daher war auch die landesgesetzliche Einführung des Berufsbilds Masseur/Heilmasseur verfassungswidrig.⁷⁸³

⁷⁷⁶ Dazu im Allgemeinen oben 3. Teil, A.I.3.d)bb)(1) (bei Fn. 360) und 3. Teil, A.I.3.d)bb)(2) (bei Fn. 377); spezifisch zu Südtirol dagegen oben 3. Teil, A.II.3.c)aa) f. Vgl. dazu auch *Haller*, Gesundheitswesen 261 ff. und insb. 265, m.w.N.

⁷⁷⁷ Vgl. dazu oben 3. Teil, A.I.2.a)dd)(4).

⁷⁷⁸ Vgl. dazu nur *Haller*, Gesundheitswesen 261–265, 267 f., 276 f., 289 und 312 f., m.w.N.

⁷⁷⁹ Siehe dazu oben 3. Teil, A.II.3.c)bb) (bei Fn. 543).

⁷⁸⁰ Vgl. dazu *Haller*, Gesundheitswesen 267, 291 (Arbeitszeitregelung), 294 und 313.

⁷⁸¹ OBl. Nr. 61 zu GA Nr. 87 vom 14. 4. 2003.

⁷⁸² *Haller*, Gesundheitswesen 313, mit den dort angeführten Querverweisen.

⁷⁸³ Dazu im Allgemeinen oben 3. Teil, A.II.3.b)aa) (bei Fn. 499 f. sowie 503–505); zu Gesundheitsberufen oben 3. Teil, A.I.3.d)bb)(1) (bei Fn. 364). Vgl. auch *Haller*, Gesundheitswesen 272 f.

c) Nicht relevante Einschränkungen

Wie erwähnt,⁷⁸⁴ sind negative Entwicklungen im Finanzbereich⁷⁸⁵ für die Zwecke dieser Arbeit nicht relevant, da sie nicht nur mit Zustimmung Südtirols erfolgten, sondern auch völkerrechtlich nachvollzogen wurden, sodass das relevante Niveau von 1992 diesbezüglich entsprechend abgeändert wurde.⁷⁸⁶ Nicht relevant sind schließlich auch rein unionsrechtlich bedingte Einbußen⁷⁸⁷ – etwa in den Bereichen Haushaltsgebarung und (v. a.) Arbeit⁷⁸⁸ –, da Österreich hier nicht mehr die Einhaltung des Niveaus von 1992 einfordern kann.⁷⁸⁹

B. Völkerrecht

Nach den *innerstaatlichen* Entwicklungen des Minderheitenschutzsystems seit 1992 soll nun auf die *völkerrechtlichen* Entwicklungen geblickt werden. Wie erwähnt,⁷⁹⁰ bedeutete die Streitbeilegung samt Verankerung der Inhalte der Paket-Autonomie eine klare Zäsur, die aber nicht absolut ist, denn: „*The parties are generally free to reinterpret their treaty again and again*“⁷⁹¹ – Österreich und Italien sind die Herren des Pariser Vertrags und können stets über diesen verfügen. Dies gilt umso mehr, als vermehrt innerstaatliche Entwicklungen, die völkerrechtlich relevant sind, nachvollzogen werden oder eine Reaktion auslösen müssen.⁷⁹² Zudem ist es auch aus praktischen Gründen einsichtig, dass die „Autonomie als dynamischer Prozeß [...] stets den laufenden Entwicklungen“ anzupassen ist.⁷⁹³

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden sowohl rein völkerrechtliche Entwicklungen dargestellt als auch innerstaatliche Entwicklungen völkerrechtlich bewertet. Konkret wird zunächst die (Befugnis zur) politische(n) Vertretung der zwei

⁷⁸⁴ Oben 3. Teil, A.III.

⁷⁸⁵ Siehe *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 115 sowie 119 f. (Haushaltsgebarung und Rechnungswesen).

⁷⁸⁶ Siehe oben 3. Teil, A.III.1. (Verfassungsrecht) sowie unten 3. Teil, B.II.2.b) und v. a. 3. Teil, B.II.2.c) (Völkerrecht).

⁷⁸⁷ Dazu im Allgemeinen *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 48–67 und 606 f.; *Obwexer*, Determinierung insb. 10 ff.; *ders.*, Auswirkungen insb. 63 ff.

⁷⁸⁸ Vgl. zur Haushaltsgebarung *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 117 und 119; zu den arbeitsrelevanten statutarischen Kompetenzen des Landes gem. Art. 8 Nr. 23, Art. 9 (Nr. 4 – dazu bereits oben 3. Teil, A.IV.2.b)pp) – und) Nr. 5 sowie Art. 10 ASt. dagegen *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 434–438 und 615.

⁷⁸⁹ Siehe dazu bereits oben 1. Teil, B.II. sowie 3. Teil, A.IV. (bei Fn. 639).

⁷⁹⁰ Oben 1. Teil, D.1. und 2. Teil, A.

⁷⁹¹ *Arato*, LPICT 2010, 461.

⁷⁹² Vgl. oben 3. Teil.

⁷⁹³ *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hg.), Jahrbuch der österreichischen Außenpolitik. Außenpolitischer Bericht 1993 (1994) 99.

Minderheiten Südtirols im Völkerrecht untersucht (I.) – ein bisher noch gar nicht aufgearbeiteter Bereich, der relativ unabhängig von verfassungsrechtlichen Entwicklungen ist. Es soll der Frage nachgegangen werden, ob die Befugnis zur politischen Vertretung der zwei Minderheiten, die bisher *de facto* stets der SVP oblag,⁷⁹⁴ auch heute allein durch diese ausgeübt werden kann. Die Einordnung unter die völkerrechtlichen Entwicklungen seit 1992 rechtfertigt sich dabei damit, dass diese Frage erst durch einen – erst nach 1992 an Bedeutung gewinnenden Verlust des Wählerzuspruchs der SVP⁷⁹⁵ – an (praktischer) Relevanz gewonnen hat.

In der Folge wird auf die Beziehungen zwischen Österreich und Italien geblickt (II.). Zuerst werden allgemeine Entwicklungen dargestellt, bevor die seit 1992 geübte Staatenpraxis zu Erweiterungen bzw. Änderungen des Standards von 1992, die in Noten- bzw. Briefwechseln von 2001, 2009, 2014/2015 und 2017 zum Ausdruck kommt, im Detail analysiert wird.

Es folgen eine Analyse der völkerrechtlichen Relevanz von weiteren, nicht völkerrechtlich nachvollzogenen Erweiterungen des Schutzniveaus von 1992 (III.) und eine völkerrechtliche Beurteilung der (ebenfalls nicht rezipierten) Einschränkungen dieses Niveaus (IV.).

I. Politische Vertretung der zwei Minderheiten Südtirols

Die politische Teilhabe ist für den Schutz und die Entfaltung von (ethnischen) Minderheiten essenziell. Ohne das *Recht*, die (eigene) Politik mitgestalten zu können, drohen Ausgrenzung, Fremdbestimmung und Unterdrückung, da es ethnischen Minderheiten i. d. R. – anders als politischen – schon aufgrund ihrer Größe nicht möglich ist, selbst zur Mehrheit im Staat zu werden.⁷⁹⁶ Minderheiten sollten daher sowohl auf lokaler und regionaler, aber – v. a. in ihren Belangen – auch auf staatlicher Ebene über wirksame Teilhaberechte verfügen. Auf lokaler und/oder regionaler Ebene bieten sich hierfür Formen der Selbstverwaltung wie eine Personal- und/oder Territorialautonomie an, auf staatlicher Ebene kann die Teilhabe dagegen durch fördernde Maßnahmen – wie Mindestvertretungen im Parlament oder eigene Gre-

⁷⁹⁴ So spricht *Holzer* (Volkspartei 152) etwa von einem „aus der autonomiepolitischen Auseinandersetzung abgeleitete[n] Vertretungsmonopol“ der SVP. Auch *Atz/Pallaver* (Die Normalisierung Südtirols, in: Pallaver (Hg.), *Politika* 14. Südtiroler Jahrbuch für Politik (2014) 149 (161)) sprechen vom „Alleinvertretungsanspruch der SVP für die sprachlichen Minderheiten, der vor allem gegenüber Rom, Wien und Brüssel bisher wie selbstverständlich geltend gemacht wurde“. Vgl. auch *Pallaver*, *Parteien* 112, 188 und 227 f.

⁷⁹⁵ Siehe für die diesbezügliche Entwicklung unten 3. Teil, B.I.2.c).

⁷⁹⁶ Deshalb werden ethnische Minderheiten oft auch als „strukturelle Minderheiten“ bezeichnet. Vgl. z. B. *Bender-Säbelkampff*, *Demokratie der ethnischen Minderheiten. Repräsentation und Partizipation in Österreich und der Europäischen Union* (2012) 29 f., m.w.N.; *Murswiek*, *Demokratie und Freiheit im multiethnischen Staat*, in: *Blumenwitz/Gornig/Murswiek* (Hg.), *Minderheitenschutz und Demokratie* (2004) 41 (50 f.); *Krugmann*, *Das Recht der Minderheiten. Legitimation und Grenzen des Minderheitenschutzes* (2004) 96 ff.

mien – ermöglicht werden. Zudem stellt sich die Frage, *wer* diese Teilhaberechte *für die Minderheit* ausüben darf, wer zu ihrer Vertretung (demokratisch) legitimiert ist.⁷⁹⁷

Diesen Fragen nach den politischen Teilhaberechten von Minderheiten im Verhältnis zum Aufenthaltsstaat (Außenverhältnis) und nach der Befugnis von Personen und/oder Gruppen, diese Rechte für die Minderheit auszuüben (Innenverhältnis), wird im Folgenden mit Bezug auf Südtirol nachgegangen. Dafür wird sowohl auf allgemeines als auch auf partikuläres Völkerrecht geblickt. Die dadurch gewonnenen Erkenntnisse sollen dann mit der politischen Landschaft des Landes verknüpft und die Frage erörtert werden, ob die *SVP* auch heute zur Alleinvertretung der Minderheiten legitimiert ist. Unabhängig vom Ergebnis dieser Prüfung sollen zudem – als Denkanstoß – Alternativen zu einer *SVP*-Vertretung erarbeitet werden.

1. Politische Teilhaberechte von Minderheiten⁷⁹⁸

Im modernen Völkerrecht überwiegt der individualistisch geprägte Menschenrechtsschutz vor dem stärker gruppenrechtlich geprägten Minderheitenschutz. Trotzdem entwickelte sich in den letzten Jahrzehnten gerade in Europa auch ein völkerrechtlicher Minderheitenschutz, der – oft über den Umweg des Schutzes der *Minderheitenangehörigen* – auch das Kollektiv schützt.⁷⁹⁹ Dies trifft auch auf das Minderheitenrecht auf politische Teilhabe im eigenen Siedlungsgebiet und im Aufenthaltsstaat zu, das (auch) als Gruppenrecht aufgefasst werden kann.⁸⁰⁰ Im Folgenden soll daher der Entwicklungsstand dieser Teilhaberechte sowohl im allgemeinen als auch im partikulären – Südtirol betreffenden – Völkerrecht gezeigt werden.

⁷⁹⁷ Vgl. zu den Ausführungen in diesem Abs. z.B. *Pan/Pfeil*, Einführung 1; *Pan*, Die politische Organisation nationaler und ethnischer Minderheiten, in: ders./Pfeil/Videsott (Hg.), Die Volksgruppen in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen. Band 1² (2016) 294 (u. a. 310: Politische Organisation als Überlebensfrage).

⁷⁹⁸ Dieser Abschnitt beruht im Wesentlichen auf einer nicht veröffentlichten Seminararbeit, die der Autor im Wintersemester 2017/2018 im Rahmen eines an der Universität Innsbruck angebotenen Dissertantenseminars aus Europarecht und Völkerrecht (*Andreas Th. Müller, Walter Obwexer* und *Werner Schroeder*) verfasst hat.

⁷⁹⁹ Dazu im Überblick z.B. *Pan/Pfeil*, Einführung 12 ff.; m.w.N. *Hilpold*, Internationaler Minderheitenschutz Rz. 1478–1488 und 1498 ff. Siehe auch Art. 3 Abs. 2 RÜ (dazu unten 3. Teil, B.1.1.a)cc)).

⁸⁰⁰ Vgl. *Blumenwitz*, Volksgruppen und Minderheiten. Politische Vertretung und Kulturautonomie (1995) 42 f.; *Pan/Pfeil*, Einführung 12 und 17 ff.; *Brems*, Die politische Integration ethnischer Minderheiten aus staats- und völkerrechtlicher Sicht (1995) 17–19; mit Betonung der Notwendigkeit eines Rückgriffs auf individuelle Rechte *Pippan*, ZaöRV 2016, 508 f.; *Malloy*, National Minority Rights in Europe (2005) 83 ff. und 226–229; *Wenzel*, Das Spannungsverhältnis zwischen Gruppenschutz und Individualschutz im Völkerrecht (2008).

a) Allgemein-völkerrechtliche Vorgaben

Bereits vorneweg soll betont werden, dass es kein allgemeingültiges, beliebig übertragbares Konzept für die politische Teilhabe von Minderheiten gibt, sondern dass es zahlreiche Wege gibt, die alle zum Erfolg (oder Misserfolg) führen können. Dem trägt auch das Völkerrecht Rechnung, das nur Mindeststandards – und kein detailliertes Regelwerk – normiert.

aa) Vereinte Nationen

Auf universeller Ebene sieht Art. 27 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR)⁸⁰¹ (nur) ein primär individuelles⁸⁰² Recht u. a. der Angehörigen ethnischer oder sprachlicher Minderheiten vor, „gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen [...] oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.“ Daraus lässt sich aber kein Recht auf (umfassende) politische Teilhabe ableiten.⁸⁰³ Ein solches Recht gewährt zwar Art. 25 IPBPR, aber nur allgemein – als individuelles Recht aller Staatsbürger –, und nicht etwa als Gruppenrecht der Minderheit oder Mittel zur Förderung von Minderheiten(-angehörigen).⁸⁰⁴ Immerhin lässt sich aus dem IPBPR (und v. a. aus dem Diskriminierungsverbot gem. Art. 2 Abs. 1) auch kein *Verbot* positiver Diskriminierung zur Herstellung von Gleichberechtigung im Bereich der politischen Rechte ableiten.⁸⁰⁵

Stärker bekräftigt wird das politische Teilhaberecht von Minderheiten durch das (u. a.) in Art. 1 IPBPR verankerte Selbstbestimmungsrecht der Völker. Aus diesem ergibt sich ein Recht auf *innere* Selbstbestimmung, d. h. auf freie Gestaltung des politischen Status innerhalb des Staates (z. B. durch Autonomie) oder angemessene

⁸⁰¹ VN-GV, Res. Nr. 2200 A (XXI) vom 16. 12. 1966, [http://undocs.org/A/RES/2200\(XXI\)](http://undocs.org/A/RES/2200(XXI)) (30. 9. 2020), UNTS 999 (1976) Nr. 14668, <http://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%20999/volume-999-i-14668-english.pdf> (30. 9. 2020), deutsche Fassung: BGBl. 1985/424.

⁸⁰² Vgl. dazu z. B. *Hofmann*, Menschenrechte und der Schutz nationaler Minderheiten, *ZaöRV* 2005, 587 (592); *Schliemann Radbruch*, Autonomie 108–137 (Hybrid aus Individual- und Kollektivrecht, aber Gruppenrecht zumindest unklar); *Pocar*, Note sulla giurisprudenza del Comitato dei diritti dell'uomo in materia di minoranze, in: *Bartole/Olivetti Rason/Pegoraro* (Hg.), *La tutela giuridica delle minoranze* (1998) 30 (v. a. 33 und 39).

⁸⁰³ So *Blumenwitz*, *Volksgruppen* 45. *Hofmann* (*ZaöRV* 2005, 592) verneint einen „Anspruch auf politische Autonomie oder gar Sezession“, sieht aber „ein Recht auf Mitsprache in [...] wichtigen Lebensbereichen.“

⁸⁰⁴ Vgl. *Hilpold*, Selbstbestimmungsrecht Rz. 1540; *Schliemann Radbruch*, Autonomie 238 f.

⁸⁰⁵ Vgl. *Nowak*, Art. 2 des Paktes, in: ders., UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll. CCPR-Kommentar (1989) Rz. 31 ff.; *ders.*, Art. 25 des Paktes, in: ders., UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll. CCPR-Kommentar (1989) Rz. 35.

politische Teilhabe an diesem.⁸⁰⁶ Schon allein deshalb, weil Italien den zwei Minderheiten Südtirols diese Rechte heute zweifellos gewährt,⁸⁰⁷ können diese das Recht auf *äußere* Selbstbestimmung – etwa in Form einer Sezession – derzeit nicht in Anspruch nehmen.⁸⁰⁸

Die VN-Generalversammlung nahm 1992 eine Deklaration „über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören“, an.⁸⁰⁹ Nach dieser haben Minderheitenangehörige nicht nur das Recht auf „volle Teilnahme am kulturellen, religiösen, sozialen, wirtschaftlichen und öffentlichen Leben“ (Art. 2 Abs. 2), sondern auch auf „wirksame Beteiligung an den auf nationaler und gegebenenfalls regionaler Ebene getroffenen Entscheidungen“ in Minderheiten- und regionalen Fragen (Art. 2 Abs. 3). Daraus lässt sich nun zwar erstmals ein *Recht* der Minderheiten auf positive Maßnahmen zur Förderung der politischen Teilhabe ableiten,⁸¹⁰ das allerdings gleich in zweifacher Hinsicht beschränkt ist: Erstens unterliegt das Beteiligungsrecht gem. Art. 2 Abs. 3 der Deklaration der Schranke der Vereinbarkeit mit nationalem Recht,⁸¹¹ und zweitens sind Resolutionen der VN-Generalversammlung zwar politisch bedeutsam, aber nicht rechtsverbindlich.⁸¹²

bb) KSZE/OSZE

Neben diesem sehr allgemeinen universellen Mindeststandard ist das Recht auf politische Teilhabe auch auf regionaler Ebene geregelt. Hier kommen zunächst Akte der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE; vor 1995:

⁸⁰⁶ Vgl. *Joseph/Schultz/Castan*, The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, Materials, and Commentary² (2004) Rz. 7.13–7.15; *Nowak*, Art. 1 des Paktes, in: ders., UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll. CCPR-Kommentar (1989) Rz. 34; *Pippan*, ZaöRV 2016, 500 ff. (v. a. 508–511: „Gebot der Repräsentativität“ als Kern); zuletzt auch *Schliemann Radbruch*, Autonomie 169–255.

⁸⁰⁷ Vgl. nur die im Autonomiestatut verfassungsgesetzlich verankerten Rechte: dazu oben 2. Teil, B.II.1.

⁸⁰⁸ Vgl. zum IPBPR *Joseph/Schultz/Castan*, Covenant Rz. 7.06 ff.; *Nowak*, Art. 1 Rz. 27 ff.; allgemeiner *Pippan*, ZaöRV 2016, 500 ff. (zu Minderheiten v. a. 501 f. und 508 f.), und die bereits angeführten Literaturhinweise (unten 4. Teil Fn. 5). Das Nichtbestehen eines Selbstbestimmungsrechts führt aber nicht zwingend zu einem *Verbot*: Vgl. IGH, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, *Advisory Opinion* vom 22.7.2010, ICJ Reports 2010, 403 (Abs.-Nr. 79 ff.). Dazu *Müller A.*, ZaöRV 2016, 475.

⁸⁰⁹ VN-GV, Res. Nr. 47/135 vom 18.12.1992, A/RES/47/135, <http://undocs.org/A/RES/47/135> (30.9.2020).

⁸¹⁰ *Hilpold*, Internationaler Minderheitenschutz Rz. 1484.

⁸¹¹ *Blumenwitz*, Volksgruppen 46 (Fn. 26), spricht von einer „escape-clause“ der Staaten.

⁸¹² Vgl. *Klein/Schmahl*, Article 10 Rz. 47 ff.; *Schroeder*, Allgemeine Rechtsgrundsätze, in: Reinisch (Hg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Band I: Textteil⁵ (2013) Rz. 427 (Rz. 448). *Hofmann* (ZaöRV 2005, 593) stuft die tatsächliche Bedeutung dieser Minderheiten-Deklaration von 1992 als gering ein.

KSZE)⁸¹³ in Betracht, und zwar insb. das Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE vom 29. Juni 1990 (Kopenhagener Dokument)⁸¹⁴ und der Bericht des Genfer KSZE-Expertentreffens über nationale Minderheiten vom 19. Juli 1991 (Genfer Bericht).⁸¹⁵ Demnach verpflichten sich die Teilnehmerstaaten dazu, besondere Maßnahmen zu treffen, um Minderheitenangehörigen den Genuss der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu sichern.⁸¹⁶ Nach Konsultationen, die „Kontakte mit Organisationen oder Vereinigungen“ der Minderheiten einschließen, treffen sie auch Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung ihrer – u. a. auch ethnischen und sprachlichen – Identität.⁸¹⁷ Ferner verpflichten sie sich zur Achtung des Rechts der Minderheitenangehörigen auf wirksame Teilhabe an öffentlichen Angelegenheiten samt „Mitwirkung in Angelegenheiten betreffend den Schutz und die Förderung der Identität“ von nationalen Minderheiten, „indem sie als eine der Möglichkeiten zur Erreichung dieser Ziele geeignete lokale oder autonome Verwaltungen einrichten“.⁸¹⁸ Ebenso sind die Staaten der Ansicht, dass eine angemessene demokratische Teilhabe von Minderheitenangehörigen oder ihrer Vertreter an der Entscheidungsfindung oder in beratenden Gremien ein wichtiges Element der wirksamen Teilhabe an öffentlichen Angelegenheiten ist.⁸¹⁹ Zuletzt zählt Pkt. III Abs. 7 Genfer Bericht beispielhaft vierzehn Vorgehensweisen auf, die die Staaten in Abs. 8 als hilfreich für die Lage von Minderheiten erachten (u. a.: beratende oder beschlussfassende Organe mit Minderheitenvertretung; gewählte Organe für Minderheitenfragen; Territorial- oder Kulturautonomie; bilaterale oder multilaterale Verträge und weitere Vereinbarungen).

Heranzuziehen sind auch allgemeine Empfehlungen des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten,⁸²⁰ und v. a. die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben von 1999.⁸²¹ Diese

⁸¹³ Dieser internationalen Organisation gehören derzeit 57 Staaten in Europa, Zentralasien und Nordamerika an: vgl. <http://osce.org/participating-states> (30. 9. 2020).

⁸¹⁴ Online abrufbar unter <http://osce.org/de/odihr/elections/14304> (30. 9. 2020).

⁸¹⁵ Online in englischer Sprache abrufbar unter <http://osce.org/hcnm/14588> (30. 9. 2020).

⁸¹⁶ Pkt. IV Abs. 31 Kopenhagener Dokument; vgl. auch Pkt. III Abs. 3 und Pkt. IV Abs. 1, 2 und 5 Genfer Bericht.

⁸¹⁷ Pkt. IV Abs. 33 Kopenhagener Dokument; vgl. auch Pkt. IV Abs. 3, 5 und 6 Genfer Bericht. Weitergehend die Europarats-Empfehlung 1134 (1990) und die Haager Friedenskonferenz 1991; dazu *Pan*, Organisation 301.

⁸¹⁸ Pkt. IV Abs. 35 Kopenhagener Dokument; ähnlich Pkt. III Abs. 1 Genfer Bericht.

⁸¹⁹ Pkt. III Abs. 1 Genfer Bericht.

⁸²⁰ Das Amt wurde 1992 als KSZE/OSZE-Organ geschaffen und zielt v. a. auf Konfliktprävention ab: vgl. *Heintze*, Die Bedeutung der Allgemeinen Empfehlungen des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hg.), OSZE-Jahrbuch 2012 (2013) 273 (275–278 und 291); *Hofmann*, ZaöRV 2005, 594.

⁸²¹ Online u. a. in englischer Sprache abrufbar unter <http://osce.org/hcnm/32240> (30. 9. 2020).

wurden von Experten erarbeitet und sprechen sich insb. für politische Teilhaberechte an staatlichen Entscheidungsprozessen (Pkt. II),⁸²² für Selbstverwaltung auf territorialer und/oder nicht-territorialer Ebene (Pkt. III) sowie für Garantien – wie die verstärkte Bestandskraft von Autonomienormen, gerichtlicher Rechtsschutz sowie Streitbeilegungsinstrumente – (Pkt. IV) aus.⁸²³

Ebenso wie die VN-Deklaration von 1992 ist aber auch der KSZE/OSZE-Rechtsrahmen zum Minderheitenschutz nicht rechtsverbindlich,⁸²⁴ wenn auch für Südtirol – aufgrund der Note Italiens vom 22. April 1992 – eine „formale Verknüpfung“ zum Schutzsystem besteht.⁸²⁵

cc) Europarat

Noch wichtiger für die regionale Entwicklung des Minderheitenschutzes sind die im Rahmen des Europarats⁸²⁶ angenommenen Rechtsakte.⁸²⁷ Die EMRK enthält allerdings noch keine spezifischen Minderheitenrechte, sondern nur ein *akzessorisches* Diskriminierungsverbot in Bezug auf den Genuss der Konventionsrechte u. a. für die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit (Art. 14). Ein darüber hinausgehendes, in Art. 1 des 12. ZP zur EMRK⁸²⁸ normiertes *generelles* Diskriminierungsverbot⁸²⁹ wurde dagegen nicht von Österreich und Italien ratifiziert.⁸³⁰ Art. 3 des 1. ZP zur EMRK⁸³¹ verpflichtet die Vertragsstaaten zudem zur Abhaltung von freien und geheimen Wahlen in angemessenen Zeitabständen und unter Bedingun-

⁸²² U. a. über Vereinbarungen zur Teilhabe auf lokaler, regionaler und staatlicher Ebene, über eine geeignete Wahlgesetzgebung sowie über Beratungsgremien.

⁸²³ Dazu ausführlich *Heintze*, Die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hg.), OSZE-Jahrbuch 2000 (2000) 273 (277 ff.).

⁸²⁴ Vgl. *Hofmann*, ZaöRV 2005, 594 und 598; *Blumenwitz*, Volksgruppen 48; *Heintze*, Bedeutung 275 und 278; *Schliemann Radbruch*, Autonomie 158–165 (und v. a. 163); ausführlich *Wenig*, Möglichkeiten und Grenzen der Streitbeilegung ethnischer Konflikte durch die OSZE – dargestellt am Konflikt in ehemaligen Jugoslawien (1996) 58 ff. und insb. 67–77.

⁸²⁵ *Hilpold*, Minderheitenrecht 178–180 (Zitat: 178). Zum Wortlaut der Note siehe oben 2. Teil, A.V.2.e)bb).

⁸²⁶ Dieser internationalen Organisation gehören derzeit 47 Staaten an: <http://www.coe.int/de/web/portal/47-members-states> (30. 9. 2020).

⁸²⁷ Zur Entwicklung des Minderheitenschutzes (u. a.) im Europarat z. B. *Hafner*, Entwicklung Rz. 22 und 34 ff.

⁸²⁸ SEV Nr. 177.

⁸²⁹ Vgl. z. B. *Meyer-Ladewig/Lehner*, Artikel 14, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hg.), EMRK. Europäische Menschenrechtskonvention. Handkommentar⁴ (2017) Rz. 3–8.

⁸³⁰ Es erfolgte nur die Zeichnung (am 4. 11. 2000). Vgl. Unterschriften und Ratifikationsstand des Vertrags unter <http://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/177/signatures> (30. 9. 2020).

⁸³¹ SEV Nr. 9.

gen, die „die freie Äußerung der Meinung des Volkes [...] gewährleisten.“⁸³² Zu fördernden Minderheitenschutzmaßnahmen verpflichten diese Normen aber nicht.⁸³³

Unmittelbar die politische Teilhabe von Minderheiten in einem bestimmten Bereich betrifft dagegen Art. 7 Abs. 4 der 1992 zur Unterzeichnung aufgelegten und 1998 in Kraft getretenen Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen.⁸³⁴ Die Vertragsstaaten haben bei der Festlegung ihrer Politik im Bereich der Regional- oder Minderheitensprachen die von den Sprechern geäußerten Bedürfnisse und Wünsche zu berücksichtigen. Außerdem werden sie ermutigt, Beratungsgremien für diese Angelegenheiten einzusetzen. Für diese Arbeit ist dies aber kaum relevant, da Italien die Sprachencharta nicht ratifiziert hat.⁸³⁵

Wesentlich bedeutender ist schließlich das 1995 zur Unterzeichnung aufgelegte und ebenso 1998 in Kraft getretene Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (Rahmenübereinkommen, RÜ).⁸³⁶ Neben der Verankerung der Grundsätze der Gleichheit und Nichtdiskriminierung (Art. 4 RÜ)⁸³⁷ verpflichten sich die Vertragsstaaten in Art. 15 RÜ zur Schaffung der „notwendigen Voraussetzungen für die wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten, insbesondere denjenigen, die sie betreffen.“

Unter Berücksichtigung des Erläuternden Berichts zu Art. 15 RÜ⁸³⁸ sowie der regelmäßigen länderspezifischen Stellungnahmen⁸³⁹ und eines Thematischen Kommentars⁸⁴⁰ des Beratenden Ausschusses⁸⁴¹ erhält das Teilhaberecht gem. Art. 15

⁸³² *Blumenwitz* (Volksgruppen 46 f.) betont die im weitesten Sinne „minderheitenschützende Wirkung“ (47) dieser Norm, da der Staat wohl kaum die Rechte der staatstragenden Mehrheit verletzen wird.

⁸³³ Siehe z. B. Europäische Kommission für Menschenrechte 15.4.1996, *Magnago und SVP/Italien*, Nr. 25035/94 (Zulässigkeit einer Sperrklausel von vier Prozent auf gesamtstaatlicher Ebene für die Teilnahme von Parteien bei der Verteilung des nach Verhältniswahlssystem vergebenen Anteils der Sitze in der italienischen Abgeordnetenkammer).

⁸³⁴ SEV Nr. 148. Siehe aber auch die Vorbehaltsmöglichkeit in Art. 21 Abs. 1 der Charta.

⁸³⁵ Es erfolgte nur die Zeichnung (am 27. 6. 2000). Vgl. Unterschriften und Ratifikationsstand des Vertrags unter <http://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148/signatures> (30. 9. 2020).

⁸³⁶ SEV Nr. 157. Dazu umfassend z. B. *Hofmann et al.* (Hg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*. Handkommentar (2015).

⁸³⁷ Siehe dazu z. B. *Schmidt*, Artikel 4. A. Allgemeiner Teil – Europarat, in: *Hofmann et al.* (Hg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*. Handkommentar (2015).

⁸³⁸ Vgl. Europarat, *Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report*, H (95) 10, 22 (Rn. 80), <http://rm.coe.int/16800c10cf> (30. 9. 2020).

⁸³⁹ Siehe die zahlreichen Nachweise bei *Lantschner*, Artikel 15. A. Allgemeiner Teil – Europarat, in: *Hofmann et al.* (Hg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*. Handkommentar (2015) Rz. 3 ff.

⁸⁴⁰ Europarat, *Commentary on the effective participation of persons belonging to national minorities in cultural, social and economic life and in public affairs*, ACFC/31/DOC(2008)001, <http://rm.coe.int/16800bc7e8> (30. 9. 2020).

RÜ im politischen Bereich folgende Konturen:⁸⁴² Grundsätzlich sind die Vertragsstaaten verpflichtet, Minderheiten wirksame Teilhaberechte einzuräumen, bei der Wahl der Mittel zur Erreichung dieses Ziels verfügen sie aber über einen weiten Ermessensspielraum.⁸⁴³ Zur Erreichung der notwendigen *Wirksamkeit* des Teilhaberechts sollte dieses aber nicht nur nominell bestehen, sondern sicherstellen „*that their participation has a substantial influence on decisions which are taken, and that there is, as far as possible, a shared ownership of the decisions taken.*“⁸⁴⁴ Einmal gewährte Maßnahmen sollten auch dann nicht wieder einseitig zurückgenommen werden, wenn sie über einen allfälligen bestehenden Mindeststandard hinausgehen.⁸⁴⁵

Im Besonderen empfiehlt der Beratende Ausschuss zunächst Regelungen zur Förderung der Vertretung von Minderheiten auf allen Regierungsebenen und v. a. im Parlament, und zwar bestenfalls nicht nur durch Einräumung des aktiven und passiven Wahlrechts, sondern auch durch Maßnahmen zur Erleichterung oder sogar Garantie der Minderheitenvertretung (z. B.: Abschaffung oder Nichtanwendung von Sperrklauseln; fixe Sitze in staatlichen, regionalen und/oder lokalen Vertretungskörpern). Ein „gemeineuropäische[r] Ansatzpunkt, wonach eine Privilegierung von Minderheitenparteien im Wahlrecht verbindlich vorgesehen wird“, lässt sich daraus aber (zumindest bisher) nicht ableiten.⁸⁴⁶ Maßnahmen zur Erleichterung des Zugangs zur politischen Vertretung erachtete der Beratende Ausschuss in seiner neueren Monitoring-Praxis aber sehr wohl – und eindeutig – als notwendig.⁸⁴⁷

Ein weiteres Mittel zur Stärkung der Teilhabe ist die Einbeziehung von beratenden Gremien, denen auch Minderheitenvertreter angehören, in Gesetzgebungs- und Verwaltungsprozesse sowie in die Ausarbeitung von Entwicklungsplänen, die (auch) die Minderheit betreffen. Die Konsultation dieser Gremien sollte jedenfalls

⁸⁴¹ Dieser unterstützt das Ministerkomitee gem. Art. 26 RÜ bei der Beurteilung der Angemessenheit der staatlichen Minderheitenschutzmaßnahmen. Zum Kontrollverfahren insg. siehe z. B. *Rein*, Artikel 24–26.

⁸⁴² Der folgende Kurzüberblick orientiert sich an (der Kategorisierung in) *Lantschner*, Artikel 15 Rz. 3–45, und (in) ACFC/31/DOC(2008)001, Rn. 69–119 und 129–137. Vgl. auch *Frowein/Bank*, *The Participation of Minorities in Decision-Making Processes*, ZaöRV 2001, 1 (2 ff.).

⁸⁴³ Vgl. nur ACFC/31/DOC(2008)001, Rn. 10 und 70; plakativ *Weller*, Article 15, in: ders. (Hg.), *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2005) 429 (457).

⁸⁴⁴ ACFC/31/DOC(2008)001, Rn. 19; vgl. auch Rn. 71. Eine Pflicht, Vertretern von Minderheiten Vetorechte einzuräumen, besteht jedoch nicht, wenngleich dies eine mögliche Schutzmaßnahme ist: Rn. 97–99.

⁸⁴⁵ Vgl. *Lantschner*, Artikel 15 Rz. 43; *Weller*, Article 15, 443 und 457.

⁸⁴⁶ *Haider-Quercia*, *Minderheitenschutz und Gleichheitsgebot im Wahlrecht*, EE 2014, 78 (79 ff., Zitat: 86). Vgl. auch ACFC/31/DOC(2008)001, Rn. 81; *Frowein/Bank*, ZaöRV 2001, 26.

⁸⁴⁷ So *Weller*, Article 15, 458.

gesetzlich verpflichtend sein, reicht aber allein noch nicht für eine wirksame Partizipation der Minderheitenangehörigen aus.⁸⁴⁸

Schließlich ist auch die Einrichtung einer (Territorial- und/oder Personal-)Autonomie ein probates Mittel zur Förderung der politischen Teilhabe von Minderheiten. Ein *Recht* auf die Zuerkennung von Autonomie enthält das Rahmenübereinkommen jedoch nicht.⁸⁴⁹

Art. 16 RÜ verbietet u. a. Änderungen der Verwaltungs- und Wahlkreise, die sich negativ auf die (Partizipation der) Minderheit auswirken („*gerrymandering*“).⁸⁵⁰

dd) Europäische Union

Im Unionsrecht gehört die „Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören“, zwar seit dem Vertrag von Lissabon zu den Werten, „auf die sich die Union gründet“ (Art. 2 EUV). Auch bezieht sich das Diskriminierungsverbot gem. Art. 21 der seitdem im Primärrecht verankerten Charta der Grundrechte⁸⁵¹ auch auf die „Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit“. Insg. setzt das Unionsrecht für die politische Teilhabe von Minderheiten – auch aufgrund fehlender Kompetenzen der EU – aber keine relevanten Maßstäbe.⁸⁵² Die Betrachtung des EU-Minderheitenschutzes kann hier aber auch deshalb unterbleiben, weil dieser „inhaltlich weit hinter dem Schutzstandard zurück[bleibt], den der Pariser Vertrag und das Paket als spätere Praxis dazu garantieren.“⁸⁵³ Erwähnt sei aber noch, dass die Europäische Bürgerinitiative (Art. 11

⁸⁴⁸ So ausdrücklich ACFC/31/DOC(2008)001, Rn. 106 f.

⁸⁴⁹ ACFC/31/DOC(2008)001, Rn. 133 f. Für *Weller* (Article 15, 459) wäre es „*premature or perhaps even wrong to note that there has been a recognition of territorial autonomy as a mandatory requirement for areas mainly inhabited by persons belonging to national minorities. However, there is no doubt that subsidiarity in decision making and an emphasis on genuinely representative local government are now to be expected.*“ Vgl. zuletzt auch *Schliemann Radbruch*, Autonomie 138–158, m.w.N.

⁸⁵⁰ Vgl. *Pirker*, Artikel 16. A. Allgemeiner Teil – Europarat, in: Hofmann et al. (Hg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015) Rz. 1 und 14 ff.; *Frowein/Bank*, ZaöRV 2001, 8 f. (insb. Fn. 24 f.); ACFC/31/DOC(2008)001, Rn. 88–90.

⁸⁵¹ ABl. 2000 C 364/1; ersetzt durch ABl. 2007 C 303/1; konsolidierte Fassung: ABl. 2010 C 83/389.

⁸⁵² So z. B. auch *Hofmann*, ZaöRV 2005, 597 f.; ausführlich zum Minderheitenschutz im Unionsrecht z. B. *Bender-Säbelkampff*, Demokratie 127 ff. und insb. 133 ff. (Art. 2 EUV), 140 ff. (Grundrechtecharta), 155 ff. und 178 ff. (Regionalpolitik) sowie 195 ff. (EuGH). Vgl. auch *Pan*, Die Minderheitenfrage in der Europäischen Union, in: ders./Pfeil/Videsott (Hg.), Die Volksgruppen in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen. Band 1² (2016) 325; *Hilpold*, Minderheiten im Recht der Europäischen Union, in: Pan/Pfeil (Hg.), Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen. Band 3 (2006) 487.

⁸⁵³ So auch *Obwexer*, Sechs Jahrzehnte 184–186 (Zitat: 186); *ders.*, Schutzfunktion 168 f.; *Happacher*, Autonomie 56. Völlig falsch daher *Lanzinger*, La revisione dello Statuto di au-

Abs. 4 EUV) auch für Anliegen von Minderheiten genutzt werden (und damit auch deren politische Teilhabe fördern) kann.⁸⁵⁴

ee) Fazit: Diffus verankerte, ermessensabhängige Teilhaberechte

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das allgemeine Völkerrecht in Bezug auf die politische Teilhabe von Minderheiten nur schwache „Ansätze für minderheitenspezifische (Gruppen-)Rechte“ bietet.⁸⁵⁵ Zwar ist die Gewährung von Teilhaberechten erforderlich, bei der Wahl der Mittel und der konkreten Durchführung verfügen die Staaten aber über einen großen Ermessensspielraum.⁸⁵⁶ Es besteht aber immerhin ein „*general framework of human rights protection which in certain cases may provide for important limitations on States' discretion*“ – und dieser Rahmen wird zudem noch vom Verfassungsrecht beeinflusst.⁸⁵⁷

b) Partikulär-völkerrechtliche Vorgaben zu Südtirol

Die bisher dargestellten allgemeinen völkerrechtlichen Vorgaben im Bereich der politischen Teilhabe von Minderheiten sollen nun um die Besonderheiten Südtirols ergänzt werden, wo solche Minderheitenrechte im Pariser Vertrag und seiner späteren Praxis grundgelegt sind.

tonomia speciale della Regione Trentino Alto Adige Sudtirolo: quali intese, in: Autonomiekonvent (Hg.), Konventgespräche. „Minderheitenschutz“. 06.05.2016. Proporz, Zugehörigkeitserklärung und Toponomastik. Die ladinische Sprachgruppe. Die Rolle neuer Mitbürgerinnen und Mitbürger (2016) 17 (22–25 und v. a. 24: „*Vi è [...] un clamoroso errore di prospettive nell'invocare l'accordo [di Parigi] come base internazionale, assai remota dei diritti della minoranza, mentre, prescindendo da questo accordo, ben altra ed effettiva tutela la minoranza, ogni minoranza, può ottenere con l'accesso alle regole ed alla giustizia europee.*“), http://konvent.bz.it/sites/default/files/atoms/files/konventgespraeche_minderheitenschutz_06.05.2016_0.pdf (30.9.2020).

⁸⁵⁴ Vgl. dazu *Toggenburg*, Das Recht der Europäischen Union und das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, in: Hofmann et al. (Hg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015) Rz. 46; *Pan*, Minderheitenfrage 337 f.; EuG 3. 2. 2017, Rs. T-646/13, *Minority SafePack*, EU:T:2017:59 (Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission auf Zurückweisung des Antrags auf Registrierung der Bürgerinitiative aufgrund einer Verletzung ihrer Begründungspflicht).

⁸⁵⁵ *Pan/Pfeil*, Einführung 19. Ähnlich *Brems*, Integration 63 f.

⁸⁵⁶ Ähnlich *Frowein/Bank*, ZaöRV 2001, 26–28. Siehe dazu oben 3. Teil, B.I.1.a).

⁸⁵⁷ So *Frowein/Bank*, ZaöRV 2001, 27. Zur verfassungsrechtlichen Ebene siehe z. B. die rechtsvergleichende Analyse von *Casonato*, La tutela delle minoranze etnico-linguistiche in relazione alla rappresentanza politica: un'analisi comparata. Seminario. Trento, 17 novembre 1997 (1998); zu Südtirol insb. auch oben 2. Teil, B.II.1.b)cc) f.

aa) Pariser Vertrag

Pkt. 2 PV sieht für Südtirol die Einrichtung einer Territorialautonomie vor (Satz 1), die unter Mitwirkung von Vertretern (nur) der deutschsprachigen Minderheit ausgestaltet werden soll (Satz 2).⁸⁵⁸ Dieses Recht kann hier (noch) nicht als Zustimmung-, und somit als Vetorecht, aber immerhin als Recht auf aktive Teilhabe an der Ausgestaltung der Autonomie ausgelegt werden, das für seine praktische Wirksamkeit auch bei der Erarbeitung späterer Änderungen und Durchführungsmaßnahmen gelten muss.⁸⁵⁹ Zudem soll Minderheitenangehörigen u. a. Gleichberechtigung im Zugang zum öffentlichen Dienst zuteil werden.⁸⁶⁰

bb) Paket

Das Paket erweitert die im Pariser Vertrag grundgelegten politischen Teilhaberechte nicht nur durch die nähere Ausgestaltung der Autonomie, sondern auch durch weitere spezifische Maßnahmen wie die Möglichkeit der Teilnahme des LH an Südtirol betreffenden Sitzungen des Ministerrats (Paketmaßnahme Nr. 53), einer Abstimmung nach Sprachgruppen im Regionalrat und im Landtag mit Klagebefugnis vor dem VfGH (Paketmaßnahmen Nr. 83 und 84) oder die Änderung der Wahlkreise für die Wahl zum Senat, um eine Vertretung der zwei großen Sprachgruppen nach ihrem Stärkeverhältnis zu fördern (Paketmaßnahme Nr. 111).⁸⁶¹ Zudem wird der völkerrechtliche Schutz auch auf die Ladinler erstreckt und für diese u. a. ein Vertretungsrecht im Landtag und in anderen Organen verankert (Paketmaßnahme Nr. 91).⁸⁶²

cc) Notenwechsel von 1992: Konsensprinzip

Mit dem Notenwechsel von 1992 wurden dann die in den Paketdurchführungsmaßnahmen Italiens (teilweise: neu) vorgesehenen Schutzrechte völkerrechtlich verankert, aber v. a. auch das für die politische Teilhabe der Minderheiten besonders wichtige Konsensprinzip. Dieses Prinzip geht aus Parlamentserklärungen *Andreottis* vom 30. Jänner 1992 hervor, die der Note Italiens vom 22. April 1992 beigefügt waren und von Österreich wohlwollend zur Kenntnis genommen und inhaltlich wiederholt wurden. Demnach nimmt Italien künftig erforderliche Änderungen des damaligen Schutzniveaus nur im politischen Konsens mit den betroffenen Volksgruppen vor. Damit kann das Mitwirkungsrecht i.S.v. Pkt. 2 Satz 2 PV als auf die

⁸⁵⁸ Siehe dazu oben 2. Teil, A.I.2.b)bb) i.V.m. 2. Teil, A.I.2.b)dd)(1).

⁸⁵⁹ Siehe oben 2. Teil, A.I.2.b)dd)(1) und 2. Teil, A.II.1.d)dd)(3).

⁸⁶⁰ Pkt. 1 Abs. 2 lit. d PV. Siehe dazu oben 2. Teil, A.I.2.a)bb)(3).

⁸⁶¹ Zu den Inhalten und zur Umsetzung des Pakets siehe oben 2. Teil, A.V., zu seiner Rechtsnatur oben 2. Teil, A.VI.1.b)ff).

⁸⁶² Zur Rechtsnatur der den Schutz der Südtiroler Ladinler betreffenden Teile des Pakets vgl. oben 2. Teil, A.VI.1.b)gg).

Ladiner ausgedehnt gelten. Auch handelt es sich seitdem um ein *Zustimmungsrecht*. Dieser späteren Übereinkunft folgend ist Pkt. 2 PV heute wie folgt zu verstehen:

Der Bevölkerung Südtirols ist die Ausübung autonomer regionaler Gesetzgebungs- und Vollziehungsgewalt zu gewähren. Der gesetzliche Rahmen, in dem diese Autonomieregelungen ihren Platz finden, wird im politischen Konsens mit den deutsch- und ladinischsprachigen Minderheiten Südtirols festgelegt.⁸⁶³

dd) Staatenpraxis nach 1992

Das so verankerte Konsensprinzip wurde auch in der Staatenpraxis nach 1992⁸⁶⁴ bestätigt. Italien teilte Österreich nämlich mehrfach Neuerungen des Minderheitenschutzsystems mit und nahm dabei auch auf den erzielten politischen Konsens Bezug: So informierte Italiens Außenminister *Lamberto Dini* 2000 u. a. über geplante Änderungen des Statuts, die aber mit den Vertretern der deutschsprachigen Minderheit Südtirols im Parlament abgestimmt seien; Österreichs Außenministerin *Benita Ferrero-Waldner* nahm die *akkordierten* Neuerungen daher vorbehaltlos zur Kenntnis.⁸⁶⁵ Das Konsensprinzip wurde auch in Briefwechseln der Ministerpräsidenten *Matteo Renzi* und *Werner Faymann* (2014/2015)⁸⁶⁶ bzw. *Paolo Gentiloni* und *Christian Kern* (2017)⁸⁶⁷ – in sehr ähnlicher Form – bekräftigt: Sowohl *Renzi* als auch *Gentiloni* betonten, dass die italienische Regierung auch weiterhin eine (nur *Renzi*: zwischen dem Zentralstaat und Südtirol)⁸⁶⁸ einvernehmliche bilaterale Vorgehensweise garantieren werde, um auch künftig den Schutz der Sprachminderheiten in Südtirol und die Ausübung der Autonomie sicherzustellen. Auch betonten *Faymann* und *Kern* die „besondere Bedeutung“ der von Italien bekräftigten einvernehmlichen bilateralen Vorgehensweise. Konkret sprach *Renzi* davon, dass die neue Finanzregelung mit den zwei Landeshauptleuten vereinbart worden sei, während *Gentiloni* betonte, dass die geplanten Änderungen des Statuts zum Ausbau des Schutzes der Ladiner „mit den Vertretern der deutschen und ladinischen Sprachminderheiten im Parlament vereinbart“ worden seien.

⁸⁶³ Dazu oben 2. Teil, A.IV.2.b)ee), 2. Teil, A.V.2.e)aa), 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(1) und 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(5) sowie insg. die Ausführungen zur völkerrechtlichen Verankerung der Paketautonomie (2. Teil, A.VI.). Ähnlich *Obwexer*, EJM 2018, 335 f. und 343 f.

⁸⁶⁴ Siehe dazu ausführlicher unten 3. Teil, B.II.2.

⁸⁶⁵ Siehe dazu ausführlicher unten 3. Teil, B.II.2.a).

⁸⁶⁶ Siehe dazu ausführlicher unten 3. Teil, B.II.2.c).

⁸⁶⁷ Siehe dazu ausführlicher unten 3. Teil, B.II.2.d).

⁸⁶⁸ Für eine Bewertung dieser unterschiedlichen Formulierung siehe unten 3. Teil, B.II.2.d) cc) (bei Fn. 1143–1145).

ee) Fazit: Konkret verankerte Teilhaberechte und Konsensprinzip

Zusammenfassend ergibt sich für die politischen Teilhaberechte der Minderheiten Südtirols das folgende Bild: Pkt. 2 Satz 2 PV verankert ein Mitwirkungsrecht bei der Ausgestaltung der Autonomie, das aber (noch) nur (Vertretern) der deutschsprachigen Minderheit zusteht. Das Minderheitenschutzsystem des Pariser Vertrags wurde jedoch in der Folge – im Paket von 1969 und im Notenwechsel von 1992 – weiter konkretisiert bzw. um Teilhaberechte der Ladinern ergänzt. Zugleich wurde mit dem Notenwechsel das Konsensprinzip völkerrechtlich verankert, das dann auch in der weiteren Staatenpraxis mehrfach bekräftigt wurde.

Somit geht aus dem Pariser Vertrag, der mit dem Paket, mit der am 11. Juni 1992 geltenden Paket-Autonomie und mit einzelnen völkerrechtlich nachvollzogenen Änderungen dieser Paket-Autonomie nach 1992⁸⁶⁹ näher ausgelegt bzw. ergänzt wurde, ein Recht auf politische Teilhabe der zwei in Südtirol lebenden Minderheiten (mindestens) im in diesen Rechtsakten vorgesehenen Umfang hervor. Besonders bedeutend ist dabei, dass dieses Teilhaberecht bei Änderungen des Schutzsystems als Zustimmungrecht ausgestaltet ist (Konsensprinzip).

Keinesfalls ist dieses (völkerrechtliche) Zustimmungrecht der Minderheiten dabei mit den (innerstaatlichen) Mitwirkungsrechten des Landtags (Art. 103 ASt.) bzw. – in einigen Fällen – des Landes⁸⁷⁰ (Art. 104 ASt.) gleichzusetzen, da das Land auch die italienischsprachige Bevölkerung vertritt und auf Landesebene – i. d. R.⁸⁷¹ – auch nicht zwischen den Vertretern der drei Sprachgruppen unterschieden wird.⁸⁷² Diese Unterscheidung ist umso bedeutender, als die in Art. 50 Abs. 2 ASt. verankerte Pflicht zur Zusammensetzung der Landesregierung nach der Stärke der Sprachgruppen im Landtag fast zwingend zur Bildung von Koalitionen der stärksten Minderheitenpartei(en) (bisher: der *SVP*) mit „italienischen“ Parteien führt.⁸⁷³ Damit wäre es aber möglich, dass sich die Landesorgane mehrheitlich für Änderungen des Schutzsystems aussprechen, die von der Mehrheit der Minderheiten(-vertreter) gar

⁸⁶⁹ Dazu unten 3. Teil, B.II.2.c)cc) (Finanzregelung 2014) und 3. Teil, B.II.2.d)cc) (LadinerverfG 2017).

⁸⁷⁰ Art. 104 Abs. 1 ASt. spricht nur von „den Provinzen“, ohne das handlungsbefugte Organ zu erwähnen. Bisher handelten stets die Landesregierung und der LH. Siehe dazu oben 2. Teil, B.II.1.d)aa)(1) (Fn. 1352).

⁸⁷¹ Vgl. aber Art. 56 und 84 ASt. (Abstimmung nach Sprachgruppen). Siehe dazu bereits oben 2. Teil, B.II.1.b)dd).

⁸⁷² *Pizzorusso* (Le minoranze 263) betont, dass Minderheiten auch dort, wo wegen ihres Vorhandenseins eine Territorialautonomie besteht, nicht zwingend durch deren Organe vertreten werden. Eine Ausnahme seien aber die Åland-Inseln (Finnland), wo fast die gesamte Bevölkerung der (schwedischsprachigen) Minderheit angehört.

⁸⁷³ Vgl. z. B. *Pallaver*, Südtirols politische Parteien 1945–2005, in: Ferrandi/Pallaver (Hg.), *Die Region Trentino-Südtirol im 20. Jahrhundert. I. Politik und Institutionen* (2007) 589 (590 f., 596 f., 606, 611, 618 und 620); zuletzt Regierungsvereinbarung zwischen Südtiroler Volkspartei und Lega Salvini Alto Adige-Südtirol für die Legislaturperiode 2018–2023, http://svp.eu/smartedit/documents/content/sub/_published/rv-adg-svp-lega-2018-2023_1.pdf (30.9.2020).

nicht mitgetragen werden. Ein solches, dem Minderheitenschutz zuwiderlaufendes Ergebnis lässt sich nur durch eine getrennte Betrachtung des Willens der zwei Minderheiten vermeiden.

2. Ausübung der politischen Teilhaberechte der Minderheiten⁸⁷⁴

Nach der Darstellung der politischen Teilhaberechte von Minderheiten richtet sich der Blick nun auf das Innenverhältnis der Minderheiten, d. h. auf die Frage, *wer* diese Rechte *für eine Minderheit* wahrnehmen kann, welche Personen und/oder Gruppen zu ihrer rechtmäßigen politischen Vertretung befugt sind (Vertretungsbefugnis). Hierfür wird zunächst erneut auf allgemeine und partikuläre völkerrechtliche Vorgaben sowie auf die politische Landschaft Südtirols geblickt. In der Folge sollen die Völkerrechtskonformität der Alleinvertretung der Minderheiten durch die SVP geprüft und alternative Vertretungsformen aufgezeigt werden.

a) Allgemein-völkerrechtliche Vorgaben

Es kann vorweggenommen werden, dass die völkerrechtlichen Vorgaben in diesem Bereich nur gering sind. Selbst in der Völkerrechtswissenschaft und in der (Monitoring-)Praxis des Beratenden Ausschusses, aber auch im politikwissenschaftlichen Diskurs,⁸⁷⁵ ist zwar die politische *Vertretung* von Minderheiten ein wichtiges Thema,⁸⁷⁶ kaum bis gar nicht aber die damit einhergehende Frage nach ihren *Vertretern*, nach der internen Demokratie.⁸⁷⁷

Ungeachtet der geringen Regelungsdichte sind aber jedenfalls die Vereinigungsfreiheit, die auch die Freiheit zur Gründung von politischen (Minderheiten-) Parteien umfasst, und das auch innerhalb einer Minderheit zu beachtende Demokratieprinzip, das die Repräsentativität der Minderheitenvertretung sichert, zentrale

⁸⁷⁴ Einige deskriptive Teile dieses Abschnitts beruhen auf der oben 3. Teil in Fn. 798 genannten Seminararbeit.

⁸⁷⁵ In diesem Sinne Zuber/Muš, Representative claims and expected gains. Minority council elections and intra-ethnic competition in Serbia, *East European Politics* 2013, 52 (53): „*This [intra-ethnic competition over who could best represent the minority group] represents a puzzle for the field of ethnic politics, where scholars still tend to make the routine assumption that members of ethnic groups naturally mass behind ethnic organizations*“ (Chandra 2011, 153, original hyphenation). *In line with this general tendency, political scientists have so far tended to evade the question of who seeks to represent minorities in their cultural councils (with the notable exception of Vermeersch 2010).*“

⁸⁷⁶ So gliedert Hofmann (ZaöRV 2005, 598 ff.) die materiellen Standards des europäischen Minderheitenrechts in acht Gruppen, darunter auch die „Wirksame Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten“ (Pkt. 8: 610 f.).

⁸⁷⁷ Weller, Article 15, 431 („*Little or no attention has been devoted to this issue [internal democracy of minority communities] thus far.*“).

Eckpunkte zur Gewährleistung der Ausübung der politischen Vertretungsrechte (nur durch legitimierte Vertreter.

aa) Vereinigungsfreiheit

Die Vereinigungsfreiheit ist eine Grundvoraussetzung für die demokratische Teilhabe von Minderheiten an der Politik.⁸⁷⁸ Auf globaler Ebene spricht Art. 2 Abs. 4 VN-Deklaration von 1992 Minderheiten das Recht auf Gründung und Unterhaltung eigener Vereinigungen zu. Auf regionaler Ebene wird zunächst auf KSZE/OSZE-Ebene u. a. ein Recht der Angehörigen von Minderheiten auf Einrichtung und Unterhaltung von Organisationen und Vereinigungen (Pkt. IV Abs. 32.6 Kopenhagener Dokument und Pkt. V Abs. 1 Genfer Bericht) sowie von politischen Parteien, die auch auf kollektiver Identität beruhen können (Pkt. II B Abs. 8 Lund-Empfehlungen), bekräftigt.

Der EGMR rechtfertigt ein staatliches Verbot von ethnischen Parteien, das einen Eingriff in die Vereinigungsfreiheit (Art. 11 EMRK) darstellt, nur in Ausnahmefällen – etwa bei Anstiftung zu Gewalt oder anderen Formen der Ablehnung demokratischer Prinzipien.⁸⁷⁹ Speziell im Umgang mit nationalen Minderheiten verpflichtet zudem auch Art. 7 RÜ die Vertragsstaaten u. a. zur Gewährleistung der Vereinigungsfreiheit. Diese umfasst auch hier das Recht auf Gründung von (Minderheiten-)Parteien, zumal in der RÜ verankerte Rechte und Freiheiten, die Gegenstand entsprechender EMRK-Normen sind, „in Übereinstimmung mit diesen zu verstehen“ sind (Art. 23 RÜ).⁸⁸⁰ Art. 6 der Empfehlung der Parlamentarischen Ver-

⁸⁷⁸ In diesem Sinne auch *Vermeersch*, *Minority associations: Issues of representation, internal democracy and legitimacy*, in: Weller (Hg.), *Political Participation of Minorities. A Commentary on International Standards and Practice* (2010) 682 (690); *Brems*, *Integration* 117 f.

⁸⁷⁹ EGMR 30.1.1998, *TBKP u. a./Türkei*, Nr. 19392/92; 10.7.1998, *Sidiropoulos u. a./Griechenland*, Nr. 26695/95; 8.12.1999, *ÖZDEP/Türkei*, Nr. 23885/94; 2.10.2001, *Vereinigte Mazedonische Organisation Ilinden/Bulgarien*, Nr. 29221 und 29225/95. Dazu *Hofmann*, *ZaöRV* 2005, 599 f. und 605. Vgl. auch *Frowein/Bank*, *ZaöRV* 2001, 2–4, die in der Vereinigungsfreiheit samt Möglichkeit zur Gründung eigener Organisationen und Parteien zu Recht eine „*fundamental precondition*“ für die Minderheitenvertretung erblicken.

⁸⁸⁰ Vgl. *Fontaine*, Artikel 7. A. Allgemeiner Teil – Europarat, in: Hofmann et al. (Hg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*. Handkommentar (2015) Rz. 12–15, m.w.N.; *Machnyikova*, Article 7, in: Weller (Hg.), *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2005) 193 (204–212); ACFC/31/DOC(2008)001, Rn. 75–77 sowie Seite 39 (zur Relevanz von Art. 7 für die Auslegung von Art. 15 RÜ): „*The right to freedom of [...] association is a prerequisite to the enjoyment of the provisions of Article 15, even though it is not sufficient in itself to ensure effective participation.*“ *Pan/Pfeil* (Einführung 15) verknüpfen das Recht auf Parteigründung dagegen mit Art. 8 RÜ, der zwar „das Recht von Minderheitsangehörigen [vorsieht], *eigene Organisationen und Vereinigungen zu gründen*“, aber „zur Frage [schweige], ob hiervon auch das [...] Recht auf Gründung eigener politischer Parteien umfasst sein soll.“ Nun bezieht sich Art. 8 RÜ aber nicht auf Minderheitenorganisationen,

sammlung des Europarats Nr. 1201 vom 1. Februar 1993⁸⁸¹ betont ebenso das Recht von Minderheitenangehörigen „to set up their own organisations, including political parties.“

bb) Demokratieprinzip

Während also die Vereinigungsfreiheit die politische Organisation der Minderheit und damit eine organisierte Minderheitenvertretung ermöglicht, verlangt das Demokratieprinzip, dass diese Vertretung die innerhalb der Minderheit vorhandenen Interessen und Strömungen auch tatsächlich widerspiegelt (Repräsentativität), was ihr die nötige Legitimität verleiht.

Zumindest in Europa ist das Demokratieprinzip fest verankert,⁸⁸² sodass es auch innerhalb einer Minderheit gelten muss. Ausdrücklich bekräftigt wird dies etwa in Pkt. III Abs. 16 der Lund-Empfehlungen, wonach territoriale oder nicht-territoriale Selbstverwaltungskörper auf demokratischen Prinzipien fußen müssen, um sicherzustellen „that they genuinely reflect the views of the affected population.“ Dieses Erfordernis wird in der *Explanatory Note* damit begründet, dass das Prinzip demokratischer Governance in Art. 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte,⁸⁸³ Art. 25 IPBPR, Art. 3 des 1. ZP zur EMRK und in OSZE-Standards für alle Ebenen und Bestandteile von Governance – und damit auch für die genannten Selbstverwaltungskörper – verankert ist. Weitere ausdrückliche Verweise auf die minderheiteninterne Demokratie in Völkerrechtsnormen finden sich nicht. Immerhin betont aber der Erläuternde Bericht zu Art. 15 RÜ, dass das darin verankerte Teilhaberecht u. a. über „consultation with these persons, by means of appropriate procedures and, in particular, through their representative institutions“ verwirklicht werden könne.⁸⁸⁴

Der Thematische Kommentar des Beratenden Ausschusses zur wirksamen Teilhabe von Minderheitenangehörigen (u. a.) an öffentlichen Angelegenheiten erwähnt zunächst die große Rolle der politischen (Mainstream- oder Minderheiten-) Parteien für die Erleichterung dieser Teilhabe und die Bedeutung interner demokratischer Prozesse bei der Kandidatenauswahl von Mainstream-Parteien für Min-

sondern nur auf religiöse Einrichtungen. Das Recht auf Parteigründung lässt sich daraus also auch nicht implizit ableiten.

⁸⁸¹ Online in englischer Sprache abrufbar unter <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=15235> (30.9.2020).

⁸⁸² Vgl. nur die Nachweise von globalen wie regionalen Bekenntnissen und Anhaltspunkten zu (*rule of law* und) Demokratie bei Rauber, Strukturwandel 36 f., 131 und 411 ff.; Brems, Integration 101 ff.; umfassend Ehm, Das völkerrechtliche Demokratiegebot. Eine Untersuchung zur schwindenden Wertneutralität des Völkerrechts gegenüber den staatlichen Binnenstrukturen (2013), mit kritischer Besprechung von Petersen, MRM 2013, 59.

⁸⁸³ VN-GV, Res. Nr. 217 A (III) vom 10. 12. 1948, A/RES/217(III) A, [http://undocs.org/A/RES/217\(III\)](http://undocs.org/A/RES/217(III)) (30.9.2020).

⁸⁸⁴ H (95) 10, Rn. 80.

derheitenangehörige.⁸⁸⁵ V. a. aber betont er in Bezug auf Staaten, in denen „*prominent minority parties*“ bestehen, dass es wichtig sei „*to ensure that other minority parties or political organisations wishing to represent the interests of other persons belonging to the same national minorities have opportunities to do so.*“⁸⁸⁶

In Bezug auf Beratungsorgane betont der Kommentar, dass deren Repräsentativität auch von den Minderheitenorganisationen und deren Bestellungsverfahren abhängt. Ist ein solches Beratungsorgan nur für eine einzelne Minderheit zuständig, sollte die „*diversity within this group*“ gebührend berücksichtigt werden.⁸⁸⁷ Zur Sicherstellung der Glaubwürdigkeit dieser Gremien ist ein transparentes und in enger Abstimmung mit den Minderheiten ausgestaltetes Bestellungsverfahren erforderlich. Die Vertragsstaaten sollten dieses Verfahren regelmäßig überprüfen, um sicherzustellen, dass die Beratungsgremien „*as inclusive as possible*“ sind, unabhängig von den Regierungen bleiben und „*genuinely represent a wide range of views amongst persons belonging to national minorities.*“ In den Beratungsorganen sollte zudem auch die Beteiligung von der Minderheit angehörenden Frauen gewährleistet werden.⁸⁸⁸

Auch in Stellungnahmen zu Vertragsstaaten verlangte der Beratende Ausschuss mehrfach, dass beratende Organe nationale Minderheiten tatsächlich angemessen repräsentieren.⁸⁸⁹ Die Mitglieder der Beratungsorgane sollten von den legitimierten Minderheitenvertretungen selbst – oder zumindest in Absprache mit diesen – bestellt werden, um eine repräsentative Vertretung der Interessen der Minderheitenangehörigen zu erreichen.⁸⁹⁰ Zugleich darf die Bestellung einer Minderheitenorganisation in ein solches Beratungsgremium auch keinen Alleinvertretungsanspruch dieser Organisation – und somit im Umkehrschluss auch keinen Ausschluss anderer Organisationen von der politischen Teilhabe – begründen.⁸⁹¹

Abgesehen von diesen wenigen und nur sehr allgemeinen Prinzipien macht das Völkerrecht aber keine Vorgaben zur minderheiteninternen Ausgestaltung der Ausübung der politischen Teilhaberechte. Wie schon eingangs erwähnt, wird dieses Innenverhältnis der Minderheit auch in der Wissenschaft – aber auch in der Berichtstätigkeit des Beratenden Ausschusses⁸⁹² – kaum bis gar nicht berücksichtigt. Ist

⁸⁸⁵ ACFC/31/DOC(2008)001, Rn. 78; mit folgender Einschränkung: „*Inclusion of minority representatives in mainstream political parties does, however, not necessarily mean the effective representation of the interests of minorities.*“

⁸⁸⁶ ACFC/31/DOC(2008)001, Rn. 79.

⁸⁸⁷ ACFC/31/DOC(2008)001, Rn. 110.

⁸⁸⁸ ACFC/31/DOC(2008)001, Rn. 111.

⁸⁸⁹ Vgl. Hofmann, ZaöRV 2005, 611 (mit entsprechenden Verweisen in Fn. 105).

⁸⁹⁰ Vgl. Lantschner, Artikel 15 Rz. 26 (mit entsprechenden Verweisen in Fn. 71); Weller, Article 15, 448 f.

⁸⁹¹ Vgl. Lantschner, Artikel 15 Rz. 27 (mit entsprechenden Verweisen in Fn. 75) und 44.

⁸⁹² So Weller, Article 15, 458 f. Vgl. aber Verstichel, Participation, Representation and Identity. The Right of Persons Belonging to Minorities to Effective Participation in Public Affairs: Content, Justification and Limits (2009) 332 (m.w.N. in Fn. 1307) und 371.

dies ausnahmsweise doch der Fall, verlangt auch die Lehre innere Demokratie und eine repräsentative Minderheitenvertretung.

So betont *Weller* das Recht von Minderheitenangehörigen auf eine echte Vertretung durch Organisationen und Institutionen ihrer Wahl: Zum einen müsse natürlich der Staat den Minderheiten eigene Entscheidungsfindungsprozesse zugestehen, zum anderen unterlägen aber auch die Minderheitenorganisationen selbst bestimmten Verpflichtungen – so etwa zur Sicherstellung von Verantwortlichkeit und Transparenz bei der Führung der Minderheit, die entsprechend „*genuinely democratic principles*“ ausgestaltet sein muss.⁸⁹³ Insb. müssen u. U. auch Organisationen, die die Vertretung von Minderheitenangehörigen für sich in Anspruch nehmen, ihre Repräsentativität und die Transparenz ihrer demokratischen und finanziellen Praktiken unter Beweis stellen können.⁸⁹⁴ Außerdem sollten auch Beratungsgremien so zusammengesetzt sein, dass sie wirklich repräsentativ sind und eine Vielzahl von Interessen der Angehörigen von Minderheiten berücksichtigen; Ernennungen sollten in Absprache mit repräsentativen Minderheiteninstitutionen oder auf der Grundlage von Wahlen innerhalb der Minderheitenorganisationen erfolgen.⁸⁹⁵ Ähnliches verlangen *Pan/Pfeil* im Hinblick auf einen mit Kulturautonomie ausgestatteten Personenverband: Es sei wichtig, dass ein solcher Verband „über ausreichende demokratische Repräsentativität verfügt, dh dass er zumindest den maßgeblichen Teil der Angehörigen einer betroffenen Volksgruppe umfasst und die autonomen Befugnisse von demokratisch frei gewählten Organen ausgeübt werden.“⁸⁹⁶

Verstichel unterscheidet die (bloße) Teilhabe der Minderheit („*minority participation*“), bei der ihre spiegelbildliche Abbildung („*mirror representation*“) sinnvoll sei, von der Vertretung in Entscheidungsprozessen („*minority representation*“), bei der es vorrangig sei „*that minority representatives are authorized to represent a minority or minorities and that there is a link of accountability between the minority representatives and the minority or minorities they represent.*“ Zudem sollten Vertretungsmechanismen Vielfalt ermöglichen und die Kontrolle der politischen Teilhabe durch ein einziges Lager vermeiden.⁸⁹⁷

Auch *Palermo* betont die Gefahr einer Beschränkung der Teilhabe von Minderheiten auf nur einige ihrer Gruppen, Vertreter, Sichtweisen und Interessen und einer

⁸⁹³ *Weller*, Article 15, 431; zustimmend *Verstichel*, Identity 326 und 331.

⁸⁹⁴ *Weller*, Article 15, 459.

⁸⁹⁵ *Weller*, Article 15, 458.

⁸⁹⁶ *Pan/Pfeil*, Einführung 26.

⁸⁹⁷ *Verstichel*, Understanding Minority Participation and Representation and the Issue of Citizenship, in: *Weller* (Hg.), Political Participation of Minorities. A Commentary on International Standards and Practice (2010) 72 (82–84, Zitat: 82); ausführlich *dies.*, Identity 28–31, 74–94, 313 f. und insb. 242–247 (240: „*Generally, all minority representation mechanisms should allow for the representation of diversity within groups, in line with the principle of political pluralism*“), 314 f. und 666–671 (669: „*minority representation mechanisms should allow for the representation of diversity within groups and [...] authorities should be aware of such diversity and actively seek and take into account the different opinions*“).

damit einhergehenden Vernachlässigung vieler weiterer Faktoren, die einem komplexen sozialen Gebilde wie einer Minderheit entstammen. Eine reine Elitenvertretung oder eine schlichte Vertretung durch die Mehrheit sei jedenfalls „*per se at odds with the very raison d’être of minority rights*“; vielmehr sei eine pluralistische und inklusive Vertretung anzustreben.⁸⁹⁸

Vermeersch betont, dass sich die Suche nach repräsentativen Minderheitenvertretern dann unproblematisch gestalte, wenn es sich bei diesen um demokratisch in allgemeine staatliche Vertretungskörper gewählte Minderheitenangehörige handelt. Erfolgt die Vertretung der Interessen dagegen in besonderen Beratungsgremien, sei die Ermittlung der repräsentativen Vertreter schwieriger: Nicht nur zwischen Vertretern verschiedener Minderheiten, sondern auch innerhalb einer einzigen Minderheit können nämlich Meinungsverschiedenheiten oder konkurrierende Auffassungen bestehen. Die Beschränkung auf *einen* Minderheitenvertreter könne schließlich der Diversität innerhalb der Gruppe nicht immer Genüge tun.⁸⁹⁹

Pizzorusso hebt (schon im Jahr 1967) zunächst hervor, dass die Mitwirkung einer nicht als Rechtsperson organisierten Minderheit (andernfalls hätte diese die Vertretung über) an der staatlichen Rechtsetzung durch Beteiligung verschiedener Personen bzw. Organe erfolgen könne.⁹⁰⁰ Die Rechtsordnung könne diesen Personen bzw. Organen die Interessenvertretung zuweisen – und die Vertretung widrigenfalls auch spontan wahrgenommen werden –, wobei die Anerkennung ausdrücklich oder stillschweigend erfolgen könne. Besteht kein eigenes Vertretungsorgan, könne die Vertretung auch von einer Körperschaft, die die Interessen der Minderheit vertritt, ausgeübt werden. Ferner könne die Minderheitenvertretung öffentlichen Körperschaften (z. B. Gebietskörperschaften) – als spezifische institutionelle Aufgabe oder in Ausübung ihrer sonstigen Aufgaben – zukommen. Schließlich könne die Vertretung sogar durch Subjekte ohne spezifischen Auftrag, aber mit – zumindest impliziter – Anerkennung durch Staatsorgane erfolgen (z. B. Parteien, Gewerkschaften, nationale Komitees, kulturelle Vereine), deren Repräsentativität sich nur im konkreten Einzelfall feststellen lasse.⁹⁰¹

Veiter gelangte (im Jahr 1959) in Bezug auf Südtirol zur (verallgemeinerbaren) Auffassung, dass jene Personen und Gruppen die deutschsprachige Minderheit vertreten, die „die weitaus überwiegende Mehrheit der Südtiroler zu politischer Willensbildung in sich vereinig[en]“, wobei er dabei von einer Verfassungsmehrheit ausging.⁹⁰²

⁸⁹⁸ *Palermo*, At the Heart of Participation and of its Dilemmas: Minorities in the executive structures, in: Weller (Hg.), Political Participation of Minorities. A Commentary on International Standards and Practice (2010) 434 (436).

⁸⁹⁹ *Vermeersch*, Associations 689.

⁹⁰⁰ *Pizzorusso*, Le minoranze 204 f.

⁹⁰¹ *Pizzorusso*, Le minoranze 259–265.

⁹⁰² *Veiter*, Südtiroler Autonomie 724 (Fn. 94); dazu auch schon oben 2. Teil Fn. 230; ausführlicher unten 3. Teil, B.I.2.d)bb).

Auch *Bender-Säbelkampf* betont, dass „Volksgruppen in sich keine geschlossenen Gruppen und Gesellschaften sind“ und hält es daher für „besonders wichtig, dass die verschiedenen Strömungen innerhalb einer Volksgruppe ausgewogen repräsentiert werden.“⁹⁰³

Schließlich umfasst auch ein von der Föderalistischen Union Europäischer Volksgruppen (FUEV) herausgegebenes Dokument eines in sieben Bereiche und Maßnahmen unterteilten „Ganzheitliche[n] Ansatz[es] für politische Partizipation“ von Minderheiten den Bereich der „Interne[n] Demokratie“ (Pkt. VII). Hierzu sollen sich „Minderheitenorganisationen an die Grundsätze der mitbestimmenden Demokratie“ binden und Angehörige von Minderheiten von diesen u. a. Respekt vor Pluralismus, Inklusivität und Vertretung der organisatorischen Strukturen, Offenheit und Transparenz bei organisatorischen Entscheidungsprozessen sowie die Förderung von direktdemokratischen Elementen erwarten können.⁹⁰⁴

Insg. erstreckt sich das Erfordernis der Demokratie somit zumindest in Europa auch auf das Innenleben einer Minderheit. Die nur sehr vagen völkerrechtlichen Vorgaben ermöglichen jedoch zwangsläufig einen weiten Ermessensspielraum der beteiligten Institutionen (meist: des Aufenthaltsstaates) bei der Auswahl der repräsentativen Minderheitenvertreter.

b) Partikulär-völkerrechtliche Vorgaben zu Südtirol

Nach den allgemein-völkerrechtlichen Vorgaben zur Ausübung politischer Teilhaberechte für eine Minderheit wird nun das bilateral zwischen Österreich und Italien geltende, Südtirol betreffende partikuläre Völkerrecht zur Vertretungsbefugnis erörtert. Konkret stellt sich die Frage, wer heute in Vertretung der zwei Minderheiten das völkerrechtlich verankerte Recht wahrnehmen kann, das Einvernehmen zu Änderungen des Schutzsystems zu äußern.

Auf innerstaatlicher Ebene sieht Art. 103 ASt. i. d. F. VerfG Nr. 2/2001 für Änderungen des Statuts die Initiative oder die Stellungnahme (u. a.) des Landtags vor. Der *völkerrechtliche* Minderheitenschutz kommt aber nur den deutsch- und ladinischsprachigen Minderheiten zu, sodass dieses Verfahren der Mitwirkung des Landtags kaum zur (völker-)rechtswirksamen Äußerung des politischen Konsenses der zwei *Minderheiten* geeignet ist.⁹⁰⁵ Dies macht eine Trennung zwischen völker- und verfassungsrechtlichem Zustimmungsprozess erforderlich.

⁹⁰³ *Bender-Säbelkampf*, Demokratie 199.

⁹⁰⁴ *Föderalistische Union Europäischer Volksgruppen*, Das Recht auf politische Partizipation der autochthonen, nationalen Minderheiten/Volksgruppen in Europa“ (2010) 8 und 12, http://fuen.org/assets/upload/editor/docs/doc_hZYicrgW_Das_Recht_auf_Politische_Partizipation.pdf (30. 9. 2020).

⁹⁰⁵ Für den Grund dieser Nichteignung siehe bereits oben 3. Teil, B.I.1.b)ee) (am Ende).

aa) Vorgaben aus Pariser Vertrag und nachfolgenden Rechtsakten

Analog zum allgemeinen enthält auch das partikuläre Völkerrecht (Pariser Vertrag, Paket sowie Noten- bzw. Briefwechsel von 1992, 2000, 2014/2015 und 2017) kaum Vorgaben zur Minderheitenvertretung. Die einzige Vorgabe ist eine Präferenz für die repräsentative – und somit gegen die direkte – Demokratie, verlangt Pkt. 2 Satz 2 PV doch die Teilhabe von *Vertretern* der Minderheit(en) („*local representative German-speaking elements*“).

Es bleibt also die Frage offen, welche Subjekte auf welcher Rechtsgrundlage konkret zur völkerrechtlichen Vertretung der zwei Minderheiten Südtirols befugt sind, zumal es kein „offizielles“ Vertretungsorgan gibt. Jedenfalls besteht angesichts dieser Unbestimmtheit von Pkt. 2 Satz 2 PV ein weiter Ermessensspielraum der Vertragsstaaten bei der Auswahl der Minderheitenvertreter, der dann freilich auch Raum für rechtlich kaum lösbare bilaterale Streitigkeiten offenlässt.⁹⁰⁶ Auch vor diesem Hintergrund wird im Folgenden die Staatenpraxis Österreichs und Italiens zur Minderheitenvertretung betrachtet.

bb) Staatenpraxis Österreichs und Italiens

(1) Vertretungspraxis bis 1992

In der Praxis bereitete die Minderheitenvertretung über viele Jahrzehnte keine Probleme, da die überwältigende Mehrheit der deutschsprachigen Minderheit und eine klare Mehrheit der ladinischsprachigen Minderheit stets von der *SVP* – als Sammelpartei der Minderheiten⁹⁰⁷ – vertreten wurde.⁹⁰⁸ Dies gilt zunächst für die Jahre 1946 und 1948, als Südtirol über keine gewählten Vertreter verfügte;⁹⁰⁹ aber auch bei den Landtagswahlen von 1948 bis 1968 erzielte die *SVP* stets Zustimmungswerte von über 60 Prozent (des gesamten Wahlvolks). Zudem war sie bis 1964 – und erneut 1968⁹¹⁰ – die einzige Minderheitenpartei im Landtag. Seit 1973 sind dagegen stets deutsch- und teilweise auch ladinischsprachige Abgeordnete von Oppositionsparteien vertreten, die *SVP* erreichte aber bis inklusive 2003 absolute Stimmenmehrheiten, die zwischen 52,04 Prozent (1993) und 61,27 Prozent (1978) schwankten.⁹¹¹

⁹⁰⁶ In diesem Sinne auch *Pizzorusso*, *Le minoranze* 454.

⁹⁰⁷ Vgl. dazu unten 3. Teil, B.I.2.c)bb)(1).

⁹⁰⁸ *Pizzorusso* (*Le minoranze* 454) betont aber zu Recht, dass auch dieses Kriterium (der Vertretung durch die *SVP*) aufgrund seiner Willkür durchaus Anlass zu Streitigkeiten geboten hätte.

⁹⁰⁹ Siehe dazu mit den entsprechenden Nachweisen oben 2. Teil, A.I.2.b)dd)(2).

⁹¹⁰ Siehe dazu mit den entsprechenden Nachweisen auch schon oben 2. Teil, A.IV.2.b)ee).

⁹¹¹ Vgl. für die Wahlen von 1948 bis 1998 *Autonome Region Trentino-Südtirol* (Hg.), *Regionalratswahlen*; für 2003 http://buergernetz.bz.it/vote/landtag2003/ergebnisse_suedtirol.htm (30.9.2020). Zum Wahlverhalten der Ladiner siehe auch *Holzer*, *Volkspartei* 91, 93, 112 (Fn. 108) und 142–145; *Perathoner*, *Schutz* 76–84.

Folgerichtig waren es auch Vertreter und Parteigremien der *SVP*, die an den für Südtirol wichtigsten politischen Weichenstellungen der Nachkriegszeit maßgeblich mitwirkten: 1946 begleiteten zwei *SVP*-Vertreter die Verhandlungen zum Abschluss des Pariser Vertrags.⁹¹² 1948, als es (nur) galt, in einem begrenzten Ausmaß über die Gestaltung der Autonomie zu verhandeln, nachdem deren räumliche Ausdehnung – völkerrechtswidrig ohne Anhörung der Minderheit(en) – schon von der VerfVers. entschieden worden war, wurde(n) die Minderheit(en) von vier Vertretern der *SVP* und einem der unbedeutenden *SDPS* vertreten.⁹¹³ V. a. aber war es die *SVP*-Landesversammlung, die 1969 bzw. 1992 – mit Annahme⁹¹⁴ bzw. Abschluss⁹¹⁵ des Pakets – aktiv und entscheidend den weiteren Weg mitgestaltete. Vor der Streitbeilegung hörte der Südtirol-Unterausschuss im Nationalrat aber auch Vertreter fast aller im Landtag vertretenen Parteien an.⁹¹⁶ Für die Ausarbeitung und Umsetzung des Schutzsystems waren zudem mehrere Kommissionen⁹¹⁷ von großer Bedeutung, denen für die deutschsprachige Minderheit stets nur *SVP*-Vertreter angehörten,⁹¹⁸ während die Ladinier in der Neunzehner-Kommission mit *Prugger* ein Angehöriger der *Democrazia Cristiana* vertrat.⁹¹⁹

(2) Vertretungspraxis nach 1992

Seit der völkerrechtlichen Verankerung des Konsensprinzips (1992) erfolgten Änderungen des Statuts tatsächlich im Einvernehmen mit den Minderheitenvertre-

⁹¹² Zudem war auch ein Vertreter des Bischofs anwesend. Siehe dazu oben 2. Teil, A.I.2.b) dd(2).

⁹¹³ Siehe dazu oben 2. Teil, A.II.1.d).

⁹¹⁴ Siehe oben 2. Teil, A.IV.2.b)ee). Die Zustimmung der ladinischen Mitglieder der *Democrazia Cristiana* zum Paket wurde von Österreich dagegen nicht (ausdrücklich) berücksichtigt, während die *SFP* des Paketgegners *Jenny* (angesichts eines Stimmenanteils von 2,35 Prozent bei der Landtagswahl 1968: zu Recht) erst gar nicht angehört wurde.

⁹¹⁵ Siehe oben 2. Teil, A.V.2.e)cc).

⁹¹⁶ Nicht angehört wurde die (neofaschistische) Partei *MSI*. Siehe oben 2. Teil, A.V.2.e)cc). Eine Anhörung aller im Landtag vertretenen Parteien im österreichischen Außenministerium erfolgte letztthin zudem zur Frage der Doppelstaatsbürgerschaft für Südtiroler, die aber nicht Teil des völkerrechtlich verankerten Schutzsystems ist. Vgl. Kein Zeitdruck, Gespräche mit Rom, Dolomiten vom 24./25. 3. 2018, 17. Zur doppelten Staatsbürgerschaft zuletzt *Obwexer*, Rechtliche Rahmenbedingungen für den Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft durch „Südtiroler“, JRP 2018, 25; *Denicolò/Pallaver*, Doppelstaatsbürgerschaft für Südtiroler/-innen: Verzicht auf Alleingänge, in: Alber/Engl/Pallaver (Hg.), *Politika* 2018. Südtiroler Jahrbuch für Politik (2018) 255.

⁹¹⁷ Es sind dies – in chronologischer Reihenfolge ihrer Entstehung – die Neunzehner- (dazu oben 2. Teil, A.IV.1.), die Neuner- (oben 2. Teil, A.V.1.b) und 2. Teil, A.V.2.a)bb)), die Sechser- und Zwölfer- (oben 2. Teil, A.V.1.a)aa), 2. Teil, A.V.2.a)bb) und 2. Teil, A.V.2.d)) sowie die letztlich unbedeutende 137er-Kommission (oben 2. Teil, A.V.1.a)dd) und unten 3. Teil, B.I.2.e) dd)).

⁹¹⁸ *Ermacora*, *Vaterland* 233.

⁹¹⁹ *Perathoner*, *Schutz* 77. Siehe zur Besetzung der Neunzehner-Kommission oben 2. Teil, A.IV.1.

tern. Dies wurde auch mehrfach – durch Verweise auf die „einvernehmliche bilaterale Vorgangsweise“ zwischen dem italienischen Zentralstaat und Südtirol – in Noten- bzw. Briefwechseln festgehalten, ohne dass sich aus diesen diplomatischen Vorgängen ein klares Muster hinsichtlich der zur Vertretung der Minderheiten befugten Personen, Gruppen und/oder Organe erkennen ließe: Der Briefwechsel von 2000 spricht davon, dass geplante Änderungen „mit Vertretern der deutschsprachigen Minderheit im Parlament abgestimmt wurden“;⁹²⁰ die österreichische Verbalnote 2010 beruft sich für die zustimmende Kenntnisnahme der neuen Finanzordnung auf die „einvernehmliche Vorgangsweise zwischen den zuständigen Organen“ Italiens, der zwei Länder und der Region;⁹²¹ der Briefwechsel 2014/2015 verweist allgemein auf eine „zwischen dem Zentralstaat und der Autonomen Provinz Bozen einvernehmliche bilaterale Vorgangsweise“;⁹²² was *Renzi* (implizit) auf die zuvor geschlossene Finanzvereinbarung der Zentralregierung mit den zwei Landeshauptleuten stützt;⁹²³ der Briefwechsel von 2017 betont, dass die geplanten Änderungen des Statuts „mit den Vertretern der deutschen und ladinischen Sprachminderheiten im Parlament akkordiert“ worden seien.⁹²⁴ Zudem forderte Österreichs damaliger Außenminister *Kurz* in Schreiben an seine italienischen Amtskollegen *Gentiloni* (2015) und *Alfano* (2017) die Aufnahme von Verhandlungen „mit den Vertretern Südtirols“ (zur Wiederherstellung von ausgehöhlten Landeskompetenzen).⁹²⁵ Zuletzt wurde im Regierungsprogramm der in Österreich seit 7. Jänner 2020 regierenden *ÖVP-Grünen-Koalition* u. a. auch darauf hingewiesen, dass es die „gemeinsame Verantwortung Österreichs und Italiens [sei], die eigenständige Entwicklung [Südtirols] zu garantieren und in enger Abstimmung mit den Vertre-

⁹²⁰ Siehe dazu ausführlicher unten 3. Teil, B.II.2.a) (aus innerstaatlicher Sicht dagegen bereits oben 3. Teil, A.II.2.).

⁹²¹ Siehe dazu ausführlicher unten 3. Teil, B.II.2.b) (aus innerstaatlicher Sicht dagegen bereits oben 3. Teil, A.III.1.a)).

⁹²² Siehe dazu unten 3. Teil, B.II.2.c).

⁹²³ Vgl. unten 3. Teil, B.II.2.c)aa). *Renzi* bezieht sich hier eindeutig auf die Unterzeichnung der Finanzvereinbarung (Sicherungspakt) durch die Landeshauptleute *Kompatscher* und *Rossi* sowie die Minister *Padoan* und *Lanzetta* am 15.10.2014 (vgl. oben 3. Teil, A.III.1.b), bei Fn. 612). Es ist aber unsauber, einerseits nur auf die (durch *Padoan* und *Lanzetta* vertretene) Zentralregierung, andererseits aber nur auf die Landeshauptleute – und nicht auch auf die Landesregierungen – zu verweisen, obwohl im vereinfachten Änderungsverfahren nach Art. 104 ASt. bisher stets (auch) die Landesregierungen das Einvernehmen der Länder geäußert haben (vgl. oben 2. Teil, B.II.1.d)aa)(1) (Fn. 1352); ferner auch Pkt. 23 Sicherungspakt). *Faymann* spricht daher in seinem Antwortschreiben – in Anlehnung an den Wortlaut des Sicherungspakts und von Art. 104 ASt. – (richtiger) nur von der „neue[n] Finanzvereinbarung zwischen der italienischen Regierung, der Region Trentino-Südtirol und den autonomen Provinzen Trient und Bozen-Südtirol“ (vgl. unten 3. Teil, B.II.2.c)bb)).

⁹²⁴ Siehe dazu unten 3. Teil, B.II.2.d).

⁹²⁵ Siehe dazu unten 4. Teil, A.V.2.

terinnen und Vertretern der deutsch- und ladinischsprachigen Volksgruppen in Südtirol die Autonomie weiterzuentwickeln.“⁹²⁶

(3) Fazit: Vertretungsmodell ohne klare Konturen in der Praxis

Konkrete Vorgaben zur Gewährleistung von innerer Demokratie bei der Ausgestaltung des Schutzsystems (Repräsentativität der Vertreter) lassen sich aus der Staatenpraxis Österreichs und Italiens nicht ableiten: War es vor 1992 die SVP, die zwei zentrale Entwicklungsschritte in Vertretung der Minderheiten vorab genehmigt und auf die sich Österreich in der Folge berufen hatte, so war dies danach nicht mehr der Fall. Das für Änderungen des Niveaus von 1992 anwendbare Konsensprinzip wurde zwar mehrfach im bilateralen Verkehr bekräftigt, ohne dass sich daraus aber klare Kriterien für die Minderheitenvertretung ableiten ließen.

Vielmehr ist zum Teil nur allgemein von einem Einvernehmen mit den Vertretern Südtirols oder mit den zuständigen Landesorganen die Rede, was insofern bedenklich ist, als damit die völkerrechtliche Zustimmung der Minderheiten und die innerstaatliche Zustimmung (der zuständigen Organe) des Landes Südtirol vermischt werden. Im Extremfall könnte dies, wie bereits erwähnt,⁹²⁷ zur völkerrechtlichen Genehmigung von Änderungen des Schutzsystems führen, die zwar von einer Mehrheit des zuständigen Landesorgans insg., aber nur von einer Minderheit seiner deutsch- und ladinischsprachigen Mitglieder befürwortet werden.

In anderen Fällen wurde dagegen auf die Zustimmung der Vertreter der deutschsprachigen (und der ladinischsprachigen) Minderheit im Parlament verwiesen. Dies war 2000/2001 bzw. 2017 und somit immer dann der Fall, wenn es sich nicht – wie 2009/2010 und 2014/2015 – um Vereinbarungen zwischen Staat und Land i.S.v. Art. 104 ASt.⁹²⁸ handelte, sondern um Änderungen des Statuts nach dem ordentlichen Verfahren gem. Art. 103 ASt. i.V.m. Art. 138 Verf.⁹²⁹ Die Nichtnennung der Ladiner im Jahr 2000 ist dabei wohl schlicht der Tatsache geschuldet, dass damals – anders als 2017 mit *Daniel Alfreider* – kein Ladiner im Parlament saß (und die Änderung von 2017 zudem gerade den Schutz der Ladiner betraf).

Offen bleibt damit wohl auch die Frage, ob die zwei Südtiroler Minderheiten ihre politischen Teilhaberechte gemeinsam oder getrennt ausüben. Grundsätzlich spricht das Vorhandensein zweier relativ unabhängiger Minderheiten für eine getrennte Ausübung. Aus den gezeigten völkerrechtlichen Vorgaben geht dies aber nicht hervor – im Gegenteil: Mit Ausnahme des Briefwechsels von 2017 geht aus der Praxis eher eine Tendenz zur gemeinsamen Ausübung hervor, da das Einvernehmen der Minderheiten nicht getrennt betrachtet wird. Für eine gemeinsame Ausübung sprechen

⁹²⁶ Vgl. Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024, 184, abrufbar z. B. unter <http://bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:7b9e6755-2115-440c-b2ec-cbf64a931aa8/RegProgramm-lang.pdf> (30. 9. 2020).

⁹²⁷ Oben 3. Teil, B.I.1.b)ee).

⁹²⁸ Siehe dazu oben 2. Teil, B.II.1.d)aa)(1).

⁹²⁹ Siehe dazu oben 3. Teil, A.II.2.c).

zudem auch praktische Gründe: Man denke zuerst an die Frage der Praktikabilität getrennter Verhandlungen über einen einheitlichen Gegenstand; ferner an das Problem der Abgrenzung zwischen zwei Minderheiten, die beide überwiegend in der *SVP* politisch organisiert sind; schließlich an die folgenschwere Tatsache, dass eine getrennte Vertretung letztlich ein (völkerrechtliches) Vetorecht der Ladinier hinsichtlich aller Änderungen nach sich ziehen würde, was gerade auch angesichts eines Bevölkerungsanteils der Ladinier von nur etwas mehr als vier Prozent kritisiert werden könnte.⁹³⁰

Insg. gehen somit auch aus der Staatenpraxis zur politischen Teilhabe der Minderheiten noch keine hinreichend klaren, konsistent beachteten Kriterien zu ihrer Vertretung hervor.

c) Politische Landschaft Südtirols

Waren diese fehlenden Kriterien angesichts der bis zur Landtagswahl 2008 andauernden Dominanz der *SVP* unproblematisch,⁹³¹ so lässt sich dies heute zumindest nicht mehr in dieser Deutlichkeit behaupten, wie ein Blick auf die politische Landschaft Südtirols zeigt.

aa) Vertretungskörper

(1) Südtiroler Landtag

Bei der Landtagswahl 2008 verlor die *SVP* nämlich (mit 48,1 Prozent) erstmals die absolute Stimmenmehrheit, aber noch nicht die absolute Sitzmehrheit.⁹³² Diese ging dann aber bei der Landtagswahl 2013 (bei einem Stimmenanteil von 45,7 Prozent) ebenfalls verlustig: In der Gesetzgebungsperiode des Landtags von 2013 bis 2018 standen 17 *SVP*-Abgeordnete 18 Mandataren von anderen Parteien gegenüber.⁹³³ Bei der Landtagswahl 2018 setzte sich der (leichte) Abwärtstrend der

⁹³⁰ Siehe auch unten 3. Teil, B.I.2.e)bb) mit Verweis auf die damit einhergehende Gefahr einer Machtkonzentration.

⁹³¹ Siehe dazu oben 3. Teil, B.I.2.b)bb)(1).

⁹³² Vgl. <http://buergernetz.bz.it/vote/landtag2008> (30.9.2020). *Pallaver* (Zwischen ethnischen Bruchlinien und gesellschaftlichen Transformationsprozessen: Parteien und Parteiensystem in Südtirol, in: Kreisel et al. (Hg.), Südtirol. Eine Landschaft auf dem Prüfstand. Entwicklungen – Chancen – Perspektiven (2010) 210 (219)) sieht in diesem Ergebnis das Ende der *SVP* als Sammelpartei der deutsch- und ladinischsprachigen Südtiroler.

⁹³³ Vgl. http://buergernetz.bz.it/vote/landtag2013/results/home_ld_vg.htm (30.9.2020). *Die Freiheitlichen* (17,9 Prozent, sechs Sitze); *Verdi Grüne Vërc – SEL* (8,7 Prozent, drei Sitze); *Süd-Tiroler Freiheit* (7,2 Prozent, drei Sitze); *Partito Democratico* (6,7 Prozent, zwei Sitze); jeweils ein Sitz: *Forza Alto Adige – Lega Nord – Team Autonomie* (2,5 Prozent), *Movimento Cinque Stelle* (2,5 Prozent), *Bündnis BürgerUnion – Ladins Dolomites – Wir Südtiroler* (2,1 Prozent) und *L'Alto Adige nel cuore* (2,1 Prozent).

Nach Sprachgruppenzugehörigkeit stellte sich der Landtag von 2013 bis 2018 wie folgt dar: 29 Abgeordnete gehörten der deutschen Sprachgruppe an, fünf der italienischen und einer der

SVP fort, die nunmehr bei 41,9 Prozent hält. Der Landtag besteht heute aus 15 SVP-Abgeordneten und 20 Abgeordneten von anderen Parteien.⁹³⁴

Nach Sprachgruppenzugehörigkeit stellt sich der Südtiroler Landtag heute wie folgt dar: 25 Abgeordnete gehören der deutschen Sprachgruppe an, acht der italienischen und zwei der ladinischen. Im Einzelnen gehören alle sechs Abgeordneten des *Team K*⁹³⁵ sowie die jeweils zwei Abgeordneten der *Südtiroler Freiheit* und der *Freiheitlichen* der deutschen Sprachgruppe an. Der italienischen Sprachgruppe gehören dagegen die vier Abgeordneten der *Lega*⁹³⁶ sowie die Einzelabgeordneten des *Partito Democratico*, des *Movimento 5 Stelle* und von *L'Alto Adige nel cuore* an. Die *Grünen* stellen ebenfalls einen Abgeordneten der italienischen und zudem zwei der deutschen Sprachgruppe, während der SVP 13 deutsche und die zwei ladinischen Abgeordneten angehören.⁹³⁷

Wie schon erwähnt, ergibt sich aus dem Sprachgruppenverhältnis im Landtag auch jenes in der Landesregierung.⁹³⁸ Die derzeit amtierende Landesregierung besteht aus fünf Vertretern der deutschen, zwei der italienischen und einem der ladinischen Sprachgruppe.⁹³⁹

ladinischen. Dabei gehörten alle sechs Abgeordneten der *Freiheitlichen*, alle drei der *Südtiroler Freiheit* sowie die Einzelabgeordneten des *Bündnisses BürgerUnion – Ladins Dolomites – Wir Südtiroler* und des *Movimento Cinque Stelle* der deutschen Sprachgruppe an. Der italienischen Sprachgruppe gehörten dagegen die zwei Abgeordneten des *Partito Democratico (PD)* und die Einzelabgeordneten von *L'Alto Adige nel cuore* und *Forza Alto Adige – Lega Nord – Team Autonomie* an. Die *Grünen* stellten ebenfalls einen Abgeordneten mit italienischer sowie zwei mit deutscher Sprachgruppenzugehörigkeit, die SVP stellte 16 deutsche Abgeordnete und den einzigen ladinischen Landtagsabgeordneten. Vgl. z. B. *Autonome Provinz Bozen-Südtirol* (Hg.), *Das Südtirol-Handbuch*³⁰ (2017) 128, http://provinz.bz.it/news/de/publikationen.asp?publ_action=300&publ_image_id=447636 (30.9.2020).

⁹³⁴ Vgl. http://buergernetz.bz.it/vote/landtag2018/results/home_ld_vg.htm (30.9.2020). *Team K* (15,2 Prozent, sechs Sitze); *Lega* (11,1 Prozent, vier Sitze); *Verdi Grüne Vërc* (6,8 Prozent, drei Sitze); *Die Freiheitlichen* (6,2 Prozent, zwei Sitze); *Südtiroler Freiheit* (6 Prozent, zwei Sitze); jeweils ein Sitz: *Partito Democratico – Demokratische Partei* (3,8 Prozent), *Movimento 5 Stelle* (2,4 Prozent) und *L'Alto Adige nel cuore Fratelli d'Italia uniti* (1,7 Prozent).

⁹³⁵ Bis 4.11.2019: *Team Köllensperger*. Der Abgeordnete *Josef Unterholzner* gehört dagegen seit 1.9.2020 der von ihm neu gegründeten Fraktion *ENZIAN* an. Vgl. <https://www.landtag-bz.org/de/abgeordnete/fraktionen-a.asp> (30.9.2020).

⁹³⁶ Der Abgeordnete *Carlo Vettori* gehört dagegen seit 2.12.2019 der von ihm neu gegründeten Fraktion *Alto Adige Autonomia* an. Vgl. <https://www.landtag-bz.org/de/abgeordnete/fraktionen-a.asp> (30.9.2020).

⁹³⁷ Vgl. *Südtiroler Landesregierung* (Hg.), *Südtirol Handbuch mit Autonomiestatut* (2019) 197.

⁹³⁸ Siehe dazu oben 2. Teil, B.II.1.b)cc) und 3. Teil, B.I.1.b)ee).

⁹³⁹ Siehe <http://provinz.bz.it/land/landesregierung> (30.9.2020). Art. 50 Abs. 3 ASt. ermöglicht die Ernennung eines ladinischen Mitglieds der Landesregierung auch in Abweichung von diesem Stärkeverhältnis. Von 2013 bis 2018 bestand die Landesregierung dagegen aus sechs Vertretern der deutschen und je einem Vertreter der zwei anderen Sprachgruppen. Vgl. für die Mitglieder *Autonome Provinz Bozen-Südtirol* (Hg.), *Handbuch* 101.

Unter den deutsch- und ladinischsprachigen Südtirolern betrug der Stimmenanteil der *SVP* nach *Atz/Pallaver* dagegen 54 Prozent,⁹⁴⁰ was auf die äußerst geringe Durchlässigkeit der ethnischen Wählarenen bzw. Bruchlinien zurückzuführen ist.⁹⁴¹ Ähnliche Werte ergeben auch die rein rechnerische Verbindung des Wahlergebnisses mit dem Bevölkerungsanteil der zwei Minderheiten bei der letzten Volks- und Sprachgruppenzählung 2011⁹⁴² (56,7 Prozent)⁹⁴³ sowie der Bezug auf das Stärkeverhältnis der deutsch- und ladinischsprachigen Landtagsabgeordneten (*SVP*: 13 + 2, Opposition: 12; Anteil der *SVP*: 55,6 Prozent).⁹⁴⁴

(2) Italienisches Parlament

Im italienischen Parlament sind die zwei Minderheiten seit 2018 mit sechs *SVP*-Mandataren vertreten, die allesamt der deutschen Sprachgruppe angehören.⁹⁴⁵ Die deutschsprachige Opposition und die Ladiner sind dagegen nach dem Nichtantreten von *Florian Kronbichler* bzw. *Daniel Alfreider* nicht mehr vertreten.

Diese (Quasi-)Alleinvertretung durch die *SVP* ist auch dem Wahlsystem geschuldet, das *de facto* stets nur einer einzigen Minderheitenpartei die – eigenständige – Teilnahme an der Sitzverteilung ermöglicht: Die meisten Abgeordneten werden in Südtirol nämlich in jeweils drei Einmannwahlkreisen für Kammer und Senat gewählt; Restmandate werden zwar nach dem Verhältniswahlsystem verteilt – aber nur unter jenen Minderheitenparteien, die in der betreffenden Kammer 20 Prozent der Stimmen in der Region (ca. 40 Prozent in Südtirol) oder zwei Sitze in

⁹⁴⁰ *Atz/Pallaver*, Der Reiz des Neuen. Unzufriedenheit bestraft die Regierungsparteien gleich wie die etablierte Opposition, in: Engl/Pallaver/Alber (Hg.), *Politika* 2019. Südtiroler Jahrbuch für Politik (2019) 115 (139). 2013 waren es noch 56 Prozent. Vgl. *Atz/Pallaver*, Normalisierung 174 f. (zum Zustandekommen: 157–159); ebenso *Pallaver*, Parteien 141 f.; bis zur Jahrtausendwende waren es etwa 80 Prozent; vgl. *Scantamburlo/Pallaver*, The 2013 South Tyrolean Election: The End of SVP Hegemony, *Regional and Federal Studies* 2014, 493 (499).

⁹⁴¹ Vgl. *Atz/Pallaver*, Reiz 137–141 (141: etwa 3 Prozent der Minderheitenangehörigen wählten italienische Parteien); *Pallaver*, Kontinuität und Wandel. Die Auswirkungen der Landtagswahlen auf die Beziehungen unter den Parteien, auf das Parteien- und politische System, in: Engl/Pallaver/Alber (Hg.), *Politika* 2019. Südtiroler Jahrbuch für Politik (2019) 155 (159–161); zur Landtagswahl 2013 *Atz/Pallaver*, Normalisierung 171–174 (174: 1 Prozent); zuvor bereits *Atz*, Die Grünen Südtirols. Profil und Wählerbasis (2007) 67–76 und 134–139. Vgl. auch die Darstellung der Südtiroler Parteienlandschaft: unten 3. Teil, B.I.2.c)bb).

⁹⁴² Sprachgruppenzugehörigkeits- bzw. -zuordnungserklärungen in Prozent: 69,41 deutsch; 26,06 italienisch; 4,54 ladinisch. Vgl. *astatinfo* Nr. 38/2012, 4, http://astat.provinz.bz.it/downloads/mit38_2012.pdf (30. 9. 2020).

⁹⁴³ 41,9 (prozentueller Stimmenanteil der *SVP*) mal 100 (Prozent; da sich das Wahlergebnis von 41,9 Prozent auf das gesamte Wahlvolk bezieht) dividiert durch 73,94 (Summe des deutsch- und ladinischsprachigen Bevölkerungsanteils laut Volkszählung 2011). 2013 waren es noch 61,8 Prozent.

⁹⁴⁴ 2013–2018: *SVP* 16 + 1, Opposition 13; Anteil der *SVP*: 56,66 Prozent.

⁹⁴⁵ Ergebnisse abrufbar unter http://buergernetz.bz.it/vote/parl2018/home_id_vg.htm (30. 9. 2020).

Einmannwahlkreisen (von drei) erlangt haben.⁹⁴⁶ Nicht umsonst wurde *Kronbichler* 2013 – als erster deutschsprachiger Südtiroler, der nicht der *SVP* angehörte⁹⁴⁷ – als Kandidat der gesamtstaatlichen Partei *Sinistra Ecologia Libertà* gewählt.⁹⁴⁸

Dieses Wahlsystem war denn auch der Grund für das Nichtantreten der deutschsprachigen Oppositionsparteien bei der Parlamentswahl 2018,⁹⁴⁹ was für die *SVP* leichte Zugewinne – auf 48,82 (Kammer)⁹⁵⁰ bzw. 49,83 Prozent (Senat)⁹⁵¹ der gültigen Stimmen – zur Folge hatte. Zugleich waren aber auch ein hoher Anteil an ungültigen und weißen Stimmen (von fast zehn Prozent) sowie eine stark sinkende Wahlbeteiligung – von 82,1 auf 69 Prozent in der Kammer⁹⁵² bzw. von 82,6 auf 70,3 Prozent im Senat⁹⁵³ – feststellbar, sodass die *SVP* in absoluten Zahlen einen Verlust von rund 20.000 Stimmen erlitt.⁹⁵⁴

(3) Europäisches Parlament

Im Europäischen Parlament vertritt derzeit nur der *SVP*-Mandatar *Herbert Dorfmann* die Minderheiten,⁹⁵⁵ wobei die *SVP* bei der Europawahl 2019 in Südtirol einen Stimmenanteil von 46,54 Prozent erreichte.⁹⁵⁶ Mit *Sepp Kusstatscher*⁹⁵⁷ und

⁹⁴⁶ Vgl. Art. 1 Abs. 4, Art. 16-bis und 17 GvD Nr. 533 vom 20. 12. 1993, OBl. Nr. 119 zu GA Nr. 302 vom 27. 12. 1993 (Senat); Art. 1 Abs. 2–4 i.V.m. Tabellen A und A.1 sowie Art. 83 des Einheitstexts der Gesetze betreffend Bestimmungen zur Wahl der Abgeordnetenkammer (Anhang zu DPR Nr. 361 vom 30. 3. 1957, OBl. zu GA Nr. 139 vom 3. 6. 1957) i. d. F. G Nr. 165 vom 3. 11. 2017, GA Nr. 264 vom 11. 11. 2017 (Kammer).

⁹⁴⁷ Z. B. *Pallaver*, Vorwort, in: ders. (Hg.), *Politika* 14. Südtiroler Jahrbuch für Politik (2014) 9 (10).

⁹⁴⁸ Siehe http://www.camera.it/leg17/29?shadow_deputato=306270&idpersona=306270&idlegislatura=17 (30. 9. 2020). Vgl. auch *Pallaver*, *Parteien* 194 f.

⁹⁴⁹ Vgl. *Mariacher*, *Die Parlamentswahlen 2018 in Italien und Südtirol. Ergebnisse, Trends und Reflektionen*, in: Engl/*Pallaver*/*Alber* (Hg.), *Politika* 2019. Südtiroler Jahrbuch für Politik (2019) 83 (84 und 88 f.); allgemein *Pallaver*, *Parteien* 116 und 134 f.

⁹⁵⁰ *Mariacher*, *Parlamentswahlen 94*; eigene Berechnung; *Pallaver*, *Parteien* 115 (114 aber: 46 Prozent). 2013: 44,2 Prozent (siehe http://buergernetz.bz.it/vote/parl2013/camerprov_id_vg.htm, 30. 9. 2020).

⁹⁵¹ *Mariacher*, *Parlamentswahlen 94*; eigene Berechnung. Für 2013 ist eine genaue eigene Berechnung nicht möglich, da die *SVP* im Senatswahlkreis Bozen-Unterland gemeinsam mit dem *PD* antrat.

⁹⁵² Vgl. http://buergernetz.bz.it/vote/parl2018/kam_id_vg.htm (30. 9. 2020); *Pallaver*, *Parteien* 142 f.

⁹⁵³ Vgl. http://buergernetz.bz.it/vote/parl2018/sen_id_vg.htm (30. 9. 2020).

⁹⁵⁴ Vgl. oben 3. Teil Fn. 945; *Dolomiten* vom 6. 3. 2018, 13–22 und 25–33.

⁹⁵⁵ Seit 2009: http://europarl.europa.eu/meps/de/96787/herbert_dorfmann/home (30. 9. 2020).

⁹⁵⁶ Vgl. <http://civis.bz.it/de/themen/europawahl2019.html> (30. 9. 2020). Im Jahr 2014 waren es noch 48 Prozent. Vgl. http://buergernetz.bz.it/vote/europa2014/home_id_vg.htm (30. 9. 2020).

⁹⁵⁷ 2004–2009: http://europarl.europa.eu/meps/de/28418/sepp_kusstatscher/history (30. 9. 2020).

*Reinhold Messner*⁹⁵⁸ sowie – sofern eine solche Einordnung nicht dem subjektiven Bekenntnisprinzip widerspricht⁹⁵⁹ – *Alexander Langer*⁹⁶⁰ und *Lilli Gruber*⁹⁶¹ waren aber auch schon deutschsprachige Angehörige von anderen Parteien vertreten.

bb) Parteienlandschaft

Auf Parteebene zeigt sich unter Berücksichtigung des Vertretungsanspruchs (z. B.: nur eine bzw. einzelne Sprachgruppen oder die Gesamtbevölkerung) nachstehendes Gesamtbild.

(1) Vertretung der deutsch- und ladinischsprachigen Minderheiten

Die *SVP* betrachtet sich gem. § 1 ihres Statuts⁹⁶² als „die Sammelpartei der deutsch- und ladinischsprachigen Südtiroler/innen aller sozialen Schichten.“ Sie schütze „die ethnischen Minderheiten sowohl auf innerstaatlicher als auch auf internationaler Ebene, und strebt den kontinuierlichen Ausbau der Autonomie Südtirols an und bekräftigt die Unverzichtbarkeit des Selbstbestimmungsrechtes der Südtiroler.“ Umgekehrt bedeutet dies, dass sie nicht den Anspruch hat, auch den italienischsprachigen Bevölkerungsteil zu vertreten.⁹⁶³

Unter ausdrücklichem Bekenntnis zum Selbstbestimmungsrecht der Völker gem. Art. 1 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte⁹⁶⁴ bezeichnen sich auch die *Freiheitlichen* in § 1 Abs. 6 ihres Statuts⁹⁶⁵ als „eine Minderheitenpartei zum Schutz der deutschen und ladinischen Volksgruppen in

⁹⁵⁸ 1999–2004: http://europarl.europa.eu/meps/de/4419/reinhold_messner/history (30. 9. 2020).

⁹⁵⁹ Z. B. Art. 3 Abs. 1 RÜ. So verweigerte *Langer* etwa bei der Volkszählung 1991 die Abgabe der vorgesehenen Zugehörigkeitserklärung zu einer der drei Sprachgruppen. Vgl. *Brunner/Ladurner/Zeller*, Volkszählung 70 f.

⁹⁶⁰ 1989–1995: http://europarl.europa.eu/meps/de/1107/alexander_langer/history (30. 9. 2020).

⁹⁶¹ 2004–2008: http://europarl.europa.eu/meps/de/28368/lilli_gruber/history (30. 9. 2020).

⁹⁶² Vgl. zudem auch Teil I Pkt. 2 des *SVP*-Grundsatzprogramms 2016, http://svp.eu/smarte/dit/documents/content/sub/_published/svp-grundsatzprogramm_2016.pdf (30. 9. 2020).

⁹⁶³ „Italien“, „italienische“ oder ähnliche Wörter kommen im *SVP*-Parteistatut nicht vor. In Teil I Pkt. 4 des Grundsatzprogramms ist dagegen von einer „geistig-kulturelle[n] Zugehörigkeit Südtirols zu Österreich, zum deutschen Sprachraum und zum mitteleuropäischen Kulturraum“ die Rede, in Teil I Pkt. 6 Grundsatzprogramm von der sprachlichen und kulturellen Unterscheidung der Südtiroler Bevölkerung vom Staatsvolk. Im Ergebnis stuft auch *Pallaver* (Kontinuität 160 f.) die *SVP* als deutschsprachige Partei ein.

⁹⁶⁴ VN-GV, Res. Nr. 2200 A (XXI) vom 16. 12. 1966, [http://undocs.org/A/RES/2200\(XXI\)](http://undocs.org/A/RES/2200(XXI)) (30. 9. 2020), UNTS 993 (1976) Nr. 14531, <http://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20993/volume-993-I-14531-English.pdf> (30. 9. 2020), deutsche Fassung: BGBl. 1985/423. Der bekanntere Art. 1 IPBPR (siehe dazu oben 3. Teil, B.I.1.a)aa) wird dagegen nicht erwähnt.

⁹⁶⁵ Landesorganisationsstatut 1992 i. d. G. F., <http://die-freiheitlichen.com/satzung> (30. 9. 2020).

Südtirol“. Demnach verfolgen auch sie nicht das Ziel der Vertretung des italienischsprachigen Teils der Landesbevölkerung.

Ziel der *Süd-Tiroler Freiheit* ist nach § 4 ihrer Satzung⁹⁶⁶ „die Durchsetzung des Rechtes auf Selbstbestimmung für die Süd-Tiroler“, wobei sich dieses Recht „in erster Linie auf die staatliche Zugehörigkeit des Gebiets des heutigen Süd-Tirols“ beziehe. Somit geht aus der Satzung nicht explizit hervor, welche Bevölkerungsteile vertreten werden. Implizit kann aus dem klaren Ziel der Loslösung von Italien aber abgeleitet werden, dass eine Vertretung des italienischsprachigen Teils der Bevölkerung verneint werden muss. Dies geht denn auch aus den Programmatischen Grundzügen⁹⁶⁷ der Partei indirekt hervor. Hier werden etwa die „Teilung Tirols [...] gegen den Willen des Volkes“ und die unsichere „Bewahrung der sprachlich-kulturellen Identität“ Südtirols betont: „Als Minderheit in einem fremden Staat kann auch die Autonomie unser Volk nicht dauerhaft vor Assimilierung und gezielter Italienisierung bewahren“ (Pkt. 1). Der hieraus noch immer nicht eindeutig hervorgehende Anspruch auf die Vertretung *beider* Minderheiten ergibt sich dann aber implizit aus Pkt. 2 der Programmatischen Grundzüge, in dem u. a. das „Recht auf die Muttersprache“ als „das wichtigste Element der kulturellen Identität“ bezeichnet und klargestellt wird, dass dieses Recht (neben der deutschen) „auch für die ladinische Volksgruppe gelten“ müsse.

Zu diesem Schluss gelangen auch *Atz/Pallaver*, die die *Freiheitlichen* und die *Süd-Tiroler Freiheit* nicht nur klar der deutschen und ladinischen Wahlarena, sondern auch den „rechts der SVP anzusiedelnden deutschen bzw. ladinischen Oppositionsparteien“ zuordnen.⁹⁶⁸

(2) Vertretung des italienischsprachigen Bevölkerungsteils

Der Südtiroler Ableger des nationalen *PD* spricht sich zwar in Art. 1 Abs. 1 seines Statuts⁹⁶⁹ für die Beteiligung von Personen aller (drei) Sprachgruppen auf seinen Listen und in seinen Leitungsorganen aus. Dass es sich aber trotzdem in erster Linie um eine Partei zur Vertretung der italienischsprachigen Bevölkerung Südtirols handelt, geht aus der engen Verbindung zur gesamtstaatlichen Partei (vgl. u. a. Präambel, Art. 1 Abs. 2 und Art. 31 Abs. 1 Statut) und aus der Tatsache hervor, dass die Partei stets nur italienischsprachige Abgeordnete stellt.

⁹⁶⁶ Satzung 2014, <http://suedtiroler-freiheit.com/bewegung/satzung> (30.9.2020).

⁹⁶⁷ Vgl. <http://suedtiroler-freiheit.com/2007/05/11/programmatische-grundzuege> (30.9.2020).

⁹⁶⁸ *Atz/Pallaver*, Normalisierung 174. Vgl. auch *Pallaver*, South Tyrol. From an Ethnic to a New Territorial Cleavage, in: ders./Wagemann (Hg.), *Challenges for Alpine Parties. Strategies of Political Parties for Identity and Territory in the Alpine Regions* (2012) 101 (114); *ders.*, *Kontinuität* 160f.

⁹⁶⁹ *Statuto del Partito Democratico dell'Alto Adige/Südtirol*, ohne Jahr; <http://pdbzit.files.wordpress.com/2015/01/statuto-pd-dellalto-adige.pdf> (30.9.2020); deutsche Fassung: <http://pdbzde.files.wordpress.com/2018/10/statut-der-demokratischen-partei-sc3bcdtirols.pdf> (30.9.2020).

Ähnliches gilt für die *Lega*: Diese ist ein lokaler Ableger der gesamtstaatlichen Partei *Lega (Nord)*, stellt nur Landtagsabgeordnete, die der italienischen Sprachgruppe angehören, und noch dazu ist auch die Webseite (des lokalen Ablegers) rein italienischsprachig.⁹⁷⁰

Obwohl nicht als Ableger einer gesamtstaatlichen Partei konzipiert, vertritt auch die Liste *L'Alto Adige nel cuore* in erster Linie die italienischsprachige Bevölkerung Südtirols. Zwar sind keine Parteidokumente (z. B. Statut oder Programm) öffentlich zugänglich, sodass der Vertretungsanspruch nicht bestimmt werden kann, doch sind der rein italienische Name, die gänzlich italienische Webseite⁹⁷¹ und die Tatsache, dass der einzige Landtagsabgeordnete der Partei der italienischen Sprachgruppe angehört, hierfür klare (faktische) Indizien.⁹⁷²

(3) Vertretung der Gesamtbevölkerung

Demgegenüber setzen sich die *Grünen Südtirols* gem. Art. 1 Abs. 1 ihrer Satzung⁹⁷³ u. a. „für die Gewährleistung einer angemessenen Vertretung aller in Südtirol anwesenden Sprachen und Kulturen ein“. Dieses Prinzip verfolgen die *Grünen* gem. Art. 1 Abs. 2 der Satzung insb. „bei der Zusammensetzung ihrer Organe und bei der Erstellung der KandidatInnenliste. Sie anerkennen und respektieren die kulturelle Vielfalt [...] als wesentlichen Bestandteil des innerparteilichen demokratischen Lebens“. Folgerichtig steht die Parteimitgliedschaft nach Art. 4 Abs. 1 der Satzung auch allen offen, „die dies wünschen und die zur Verwirklichung der gemeinsamen Ziele beitragen.“ Es handelt sich also um eine interethnische Partei.⁹⁷⁴

Die Liste *Movimento Cinque Stelle* erfüllt dagegen allenfalls nur „einen Teil der Kriterien, um als interethnisch klassifiziert zu werden“, sodass *Atz/Pallaver* sie bereits 2013 unter die italienischen Parteien einordneten.⁹⁷⁵ Tatsächlich handelt es sich bei der Liste nur um einen stark mit der gesamtstaatlichen Partei verzahnten lokalen Ableger, der gerade in Anbetracht eines nur in italienischer Sprache verfügbaren Parteiprogramms⁹⁷⁶ nicht als interethnisch, sondern zumindest bis 2018

⁹⁷⁰ Vgl. die (an dieser Stelle fast inhaltsleere) Webseite der Partei unter <http://leganord.org/il-movimento/sedi-e-sezioni/13-il-movimento/sedi-e-sezioni/17-lega-nord-sud-tirol-a-adige> (30.9.2020). So im Ergebnis auch *Atz/Pallaver*, Reiz 122 f.; *Pallaver*, Kontinuität 160 f.

⁹⁷¹ Vgl. <http://altoadigenelcuore.it> (30.9.2020).

⁹⁷² So im Ergebnis auch *Atz/Pallaver*, Reiz 122–124; *Pallaver*, Kontinuität 160 f.

⁹⁷³ Satzung der Grünen Südtirols 1996 i.d.G.F., <http://verdi.bz.it/satzung-der-gruenen-suedtirols> (30.9.2020).

⁹⁷⁴ Vgl. z. B. *Atz/Pallaver*, Normalisierung 172; *Pallaver*, Parteiensystem 268; ausführlich *ders.*, Parteien 50 ff.

⁹⁷⁵ *Atz/Pallaver*, Normalisierung 188.

⁹⁷⁶ Programm des *Movimento Cinque Stelle Alto Adige – Südtirol*, ohne Jahr; ursprünglich unter <http://altoadige5stelle.it/wp-content/uploads/2014/10/programma-altoadige-m5s.pdf> abrufbar, am 30.9.2020 aber nicht mehr verfügbar. In diesem werden nur vereinzelt Aspekte des Minderheitenschutzes behandelt: vgl. z. B. den Verweis auf die Vorschläge einer von „*M5S ladin*“ errichteten Bürgerbeteiligungsplattform, denen die Landespartei in Anliegen der La-

eher noch als „nicht ethnisch“ eingestuft werden konnte, zumal 2013–2018 nur *Paul Köllensperger* – ein Angehöriger der deutschen Sprachgruppe – für die Bewegung im Landtag vertreten war.⁹⁷⁷ Nachdem *Köllensperger* 2018 aber mit dem nach ihm benannten *Team K* in den Landtag eingezogen ist, während der einzige Abgeordnete der Fünf-Sterne-Bewegung der italienischen Sprachgruppe angehört, ist ihre Einordnung unter die „italienischen Parteien“ heute umso mehr gerechtfertigt.⁹⁷⁸

Ebendieses *Team K* könnte schließlich ebenfalls als inter- oder nicht-ethnisch eingestuft werden, da dessen Satzung keine Beschränkung des Vertretungsanspruchs vornimmt, sondern in der Präambel – ganz im Gegenteil – das Ziel betont, „für das öffentliche Interesse und Gemeinwohl aller SüdtirolerInnen ein[zutreten]“.⁹⁷⁹ Zudem ist auch die Webseite konsequent zweisprachig.⁹⁸⁰ Gegen diese Einstufung – und für eine Einstufung als Vertretung der deutschsprachigen (und ladinischsprachigen) Minderheit – spricht dagegen die Tatsache, dass alle Landtagsabgeordneten der deutschen Sprachgruppe angehören (die erste nichtgewählte Kandidatin gehört aber der italienischen Sprachgruppe an).⁹⁸¹

Letztlich können somit von den relevanten Parteien nur die *Grünen* glaubhaft den Anspruch auf Vertretung der Gesamtbevölkerung erheben, zumal nur diese „als interethnische Partei ihren Wahlkampf sprachgruppenübergreifend in allen ethnischen Subarenen“ führen.⁹⁸² Als interethnische Partei vertreten sie aber gerade nicht (nur) die zwei Minderheiten.

diner folgen werde (Pkt. 4). Zeitweise verfügte die Webseite zwar über einen deutschsprachigen Teil (<http://altoadige5stelle.it/de>), der sich aber inhaltlich meist auf den Hinweis „Leider ist der Eintrag nur auf Italienisch verfügbar“ beschränkte und am 30.9.2020 ebenfalls nicht mehr abrufbar war.

⁹⁷⁷ Vgl. *Atz/Pallaver*, Normalisierung 173.

⁹⁷⁸ So im Ergebnis auch *Atz/Pallaver*, Reiz 122 f.; *Pallaver*, Kontinuität 160 f.

⁹⁷⁹ Satzung des „Team K“ 2020, veröffentlicht in GA Nr. 149 vom 13. 6. 2020, 15, http://gazzettaufficiale.it/do/atto/serie_generale/caricaPdf?cdimg=20A0297100000010110001&dgu=2020-06-13&art.dataPubblicazioneGazzetta=2020-06-13&art.codiceRedazionale=20A02971&art.num=1&art.tiposerie=SG (30. 9. 2020).

⁹⁸⁰ Vgl. <http://team-k.eu> (30. 9. 2020).

⁹⁸¹ In diesem Sinne auch *Atz/Pallaver*, Reiz 122: „Der Anspruch des TK war als sprachgruppenübergreifende Liste anzutreten. [...] Das Team hat sich zwar an alle Sprachgruppen gewandt (das tun in der Zwischenzeit so gut wie alle kandidierenden Listen in Südtirol), die externe Wahrnehmung der Liste ist aber eine ethnisch deutsche. Die interne und externe Kommunikation ist überwiegend deutsch, die Mitglieder, vor allem aber die Wählerinnen [...] kommen fast ausschließlich aus der deutschen Sprachgruppe. Aus all diesen Gründen kann das TK zu den deutschsprachigen Listen gezählt werden.“ Vgl. auch ebenda, 139; *Pallaver*, Kontinuität 160 f.

⁹⁸² *Atz/Pallaver*, Normalisierung 181 (zur Landtagswahl 2013). So auch *Pallaver*, Kontinuität 160 f.

(4) Vertretung der ladinischsprachigen Minderheit

Die bisher dargestellten Parteien sind allesamt im Landtag vertreten. Für die deutschsprachige Minderheit kann dieses Kriterium der Vertretung im Landtag auch als Mindestvoraussetzung dienen, um Parteien als relevant für die Minderheitenvertretung einzustufen.

Schwieriger ist dieses Kriterium aber für die ladinischsprachige Minderheit, die aufgrund ihrer geringen Größe zumeist nur *einen*,⁹⁸³ in Art. 48 Abs. 2 ASt. verpflichtend vorgesehenen Abgeordneten stellt. Der alleinige Bezug auf den Landtag greift daher wohl zu kurz, wie auch die Landtagswahl 2013 zeigt: Bei sonst vergleichbarem Ergebnis zeigte sich in den ladinischen Gemeinden mit einem hohen Stimmenanteil von 10,1 Prozent für das *Bündnis BürgerUnion – Ladins Dolomites – Wir Südtiroler* eine Abweichung vom restlichen Land, die sich mit der Beteiligung der *Ladins* erklären ließ.⁹⁸⁴ Die *Ladins* waren laut Programm⁹⁸⁵ eine politische Bewegung zum Schutz, zur Aufwertung und zur Entwicklung der Ladinier in Kooperation mit den anderen Sprachgruppen.⁹⁸⁶ Demnach waren bis 2018 wohl auch die *Ladins* eine relevante Minderheitenpartei der Südtiroler Ladinier.⁹⁸⁷ Bei der Landtagswahl 2018 traten die *Ladins* dann nicht mehr an, während die *SVP* in den ladinischen Gemeinden einen – gerade im Vergleich zum Landesergebnis – sehr hohen Anteil von 60,6 Prozent der Stimmen (2013: 59,8 Prozent) einfuhr.⁹⁸⁸ Das *Team K* erhielt dagegen 12,7 Prozent, die *Freiheitlichen* 5 Prozent, die *Süd-Tiroler Freiheit* 2,3 Prozent. Zudem erhielten auch die *Lega* (10,6 Prozent), die *Grünen* (3,7 Prozent) und – bei Anwendung des 2018 für den Einzug in den Landtag erforderlich gewese-

⁹⁸³ Derzeit sind es dagegen zwei ladinische Abgeordnete, was bisher eine absolute Ausnahme darstellt.

⁹⁸⁴ Dies zeigt auch die vom restlichen Land völlig abweichende Verteilung der Vorzugsstimmen innerhalb des Bündnisses. Siehe das Wahlergebnis von 2013 in den ladinischen Gemeinden des Gadertals (Abtei, Corvara, Enneberg, St. Martin in Thurn, Wengen) und Grödens (St. Christina, St. Ulrich, Wolkenstein) unter http://buergernetz.bz.it/vote/landtag2013/results/dlistvt_ld_d-1_vg.htm (30. 9. 2020).

⁹⁸⁵ Programm 2013, ursprünglich in ladinischer Sprache online abrufbar, am 30. 9. 2020 aber – ebenso wie die gesamte Webseite <http://ladins.biz> – nicht mehr verfügbar.

⁹⁸⁶ Im ladinischen Original: „*L moviment politich Ladins Dolomites se tol dant de sconé, valorisé y svilupé la mendranza linguistica ladina en colaborazion con i autri grups linguistics.*“ Auch in der deutschen Fassung des Wahlprogramms 2008, das mittlerweile ebenfalls nicht mehr online zugänglich ist, war u. a. von den *Ladins Dolomites* als „die Sammelpartei der Ladinier in Südtirol“ die Rede.

⁹⁸⁷ Vgl. auch das noch stärkere Wahlergebnis von 2008, als die *Ladins* ohne Bündnispartner 18,9 Prozent der Stimmen in den ladinischen Gemeinden (2.333 Stimmen; Südtirol: 1,1 Prozent, 3.334 Stimmen) erreicht hatten: http://buergernetz.bz.it/vote/landtag2013/results/dlistvt_ld_d-1_vg.htm (30. 9. 2020). Von 1993 bis 2003 hatten sie sogar den einzigen ladinischen Abgeordneten gestellt: vgl. z. B. *Pallaver*, *South Tyrol's Consociational Democracy: Between Political Claim and Social Reality*, in: *Woelk/Palermo/Marko* (Hg.), *Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol* (2008) 303 (318); *Perathoner*, *Schutz* 81 ff.

⁹⁸⁸ Vgl. http://buergernetz.bz.it/vote/landtag2018/results/dlistvt_ld_d-1_vg.htm (30. 9. 2020).

senen Stimmenanteils von 1,7 Prozent als Relevanzmaßstab – die Liste *Movimento 5 Stelle* (1,7 Prozent) relevante Stimmenanteile.

cc) Fazit: Absolute, aber nicht erdrückende Mehrheit der *SVP*

Insg. verfügt die *SVP* somit zwar nach wie vor über den Rückhalt einer absoluten Mehrheit der Minderheitenangehörigen, der sich aber klar vom Rückhalt in den ersten Jahrzehnten der Nachkriegszeit unterscheidet. *Gehler* hatte die *SVP* für diese Zeit zutreffend als „aus Wahlen hervorgegangene wirklich starke Sammelpartei“ bezeichnet, „die eine Art repräsentative, umfassende Parteien-Demokratie verkörperte“. Daher hatte auch ihre Landesversammlung über das Minderheitenschutzsystem Südtirols zu entscheiden. Dies erkläre sich aber „nur aus der außergewöhnlichen Stärke und Repräsentativität der *SVP*, so dass von einer quasi direkten Demokratie gesprochen werden kann, zumal auch Ortsausschüsse und -verbände eingebunden waren. Die *SVP* war mehr als eine herkömmliche Partei. Sie ist nur vor dem Hintergrund einer ethnographisch polarisierten Gemengelage zu verstehen, die die Nachkriegsjahrzehnte in Südtirol beherrschte. Sie vertrat eine erdrückende absolute Mehrheit der deutsch- und ladinischsprachigen Bewohner Südtirols.“⁹⁸⁹

In Anbetracht dieser Veränderungen sowie der Tatsache, dass das Demokratieprinzip auch im Innenverhältnis einer Minderheit gilt,⁹⁹⁰ ist die Stellung der *SVP* als (völkerrechtliche) Alleinvertreterin der Interessen der zwei Minderheiten Südtirols heute nicht mehr über jeden Zweifel erhaben,⁹⁹¹ sondern erfordert eine eingehendere (völkerrechtliche) Prüfung.

d) Prüfung der Völkerrechtskonformität einer *SVP*-Alleinvertretung

Für diese Prüfung soll im Folgenden v. a. auf die dargestellten völkerrechtlichen Vorgaben und die Staatenpraxis Österreichs und Italiens zurückgegriffen werden. Unterstützend wird aber auch auf die Verfassungsordnungen Österreichs und Italiens geblickt.

⁹⁸⁹ *Gehler*, ÖJP 2009, 419 f.

⁹⁹⁰ Dazu oben 3. Teil, B.I.2.a)bb). Dabei wurde auch immer wieder das Erfordernis betont, die Diversität innerhalb der Minderheit auch bei der politischen Teilhabe zu berücksichtigen.

⁹⁹¹ Vgl. – aus politikwissenschaftlicher Sicht – *Atz/Pallaver*, Der lange Abschied von der Sammelpartei. Die Landtagswahlen 2008 in Südtirol, in: *Karlhofer/Pallaver* (Hg.), Politik in Tirol. Jahrbuch 2009 (2009) 95 (113, 124 f. und 127); nach der Landtagswahl 2013 *Scantamburlo/Pallaver*, Regional and Federal Studies 2014, 500; noch deutlicher *Atz/Pallaver*, Normalisierung 161: „[D]er Alleinvertretungsanspruch der *SVP* für die [...] Minderheiten, der [...] bisher wie selbstverständlich geltend gemacht wurde, ist nicht mehr aufrechtzuerhalten.“

aa) Bezugspunkt(e) für die Ermittlung der Repräsentativität der *SVP*

Zunächst wird geprüft, welcher Bezugspunkt für die Ermittlung des Rückhalts der *SVP* bei den Minderheitenangehörigen eingesetzt werden kann. In den Noten- bzw. Briefwechseln zu Änderungen des Schutzsystems haben Österreich und Italien zwar stets auf einen erzielten Konsens verwiesen. Dabei wurde aber nur auf das Land Südtirol bzw. auf seine zuständigen Organe⁹⁹² oder auf die Minderheitenvertreter im italienischen Parlament verwiesen.⁹⁹³

Aus völkerrechtlicher Sicht ist die Landesregierung – als Organ des gesamten Landes, dem auch Angehörige der italienischen Sprachgruppe angehören (vgl. Art. 50 Abs. 2 ASt.) – aber prinzipiell ungeeignet, das Einvernehmen der *Minderheiten* zum Ausdruck zu bringen.⁹⁹⁴ Ebenso ungeeignet ist der LH, da dieser das ganze Land – und nicht (nur) die Minderheiten – vertritt.⁹⁹⁵ Dagegen ist es zumindest fraglich, ob die Minderheitenvertreter im Parlament *allein* zur Herstellung des erforderlichen Konsenses befugt sein können. Die alleinige Bezugnahme auf diese Vertreter ist nämlich schon wegen des Parlamentswahlsystems bedenklich, das die Wahl von Minderheitenangehörigen, die andere Interessen als jene der Mehrheit innerhalb der Minderheit vertreten, fast ausschließt.⁹⁹⁶

Vor diesem Hintergrund sollte eher – zumindest *auch* – auf das Ergebnis bei Landtagswahlen geblickt werden, um die Repräsentativität der *SVP* zu ermitteln. Der Landtag ist nämlich das Organ, in dem das Südtiroler Wahlvolk unmittelbar politisch repräsentiert ist. Innerstaatlich ist er zwar nicht für die Genehmigung des Schutzsystems zuständig, eine Bezugnahme auf ihn als bloßes Referenzorgan für die Ermittlung der Repräsentativität der *SVP* lässt sich wegen seiner zentralen Rolle für Südtirols Demokratie aber trotzdem rechtfertigen.⁹⁹⁷

bb) Erforderlicher Rückhalt der Minderheitenangehörigen

Als Nächstes stellt sich die Frage nach dem für die Zuerkennung einer Vertretungsbefugnis erforderlichen Rückhalt. Das Demokratieprinzip setzt wohl jedenfalls

⁹⁹² Vgl. oben 3. Teil Fn. 923 und die dort angeführten Querverweise.

⁹⁹³ Siehe dazu oben 3. Teil, B.I.2.b)bb)(2).

⁹⁹⁴ Dazu bereits oben 3. Teil, B.I.1.b)ee) bzw. 3. Teil, B.I.2.b) für den analogen Fall der Stellungnahme des Landtags.

⁹⁹⁵ Art. 52 Abs. 1 ASt.: „Der Landeshauptmann vertritt die Provinz.“ Italienisch: „*ha la rappresentanza*“.

⁹⁹⁶ Für das i.Z.m. dem Demokratieprinzip immer wieder betonte Erfordernis, die Diversität innerhalb einer Minderheit auch bei der politischen Teilhabe zu berücksichtigen, siehe oben 3. Teil, B.I.2.a)bb), für das Wahlsystem der Südtiroler Abgeordneten zum italienischen Parlament dagegen oben 3. Teil, B.I.2.c)aa)(2).

⁹⁹⁷ Vgl. auch *Palermo* (Änderungen 407) mit Bezug auf Art. 103 ASt.: „Diese Stellungnahme ist zwar rechtlich nicht bindend, aber politisch maßgeblich, schon im Hinblick auf die Garantiefunktion Österreichs und den engen Kontakt der deutschen Sprachgruppe mit den österreichischen Institutionen und politischen Parteien.“

den Rückhalt einer *Mehrheit* voraus, wobei sich die Frage stellt, *welche* Mehrheit konkret erforderlich ist.

Der Rückhalt einer *einfachen* Mehrheit der Minderheitenangehörigen reicht wohl kaum für eine völkerrechtskonforme Minderheitenvertretung aus, sondern es ist wohl fast zwingend zumindest eine *absolute* Mehrheit erforderlich. Eine Vertretung der politischen Interessen der zwei Minderheiten durch eine Partei, die nur über den Rückhalt einer einfachen Mehrheit verfügt, hätte nämlich eine sinnwidrige, mit dem Grunderfordernis der Gewährleistung von minderheiteninterner Demokratie nicht in Einklang stehende Minderheitenvertretung durch eine politische Minderheit zur Folge. Mindestens zum selben Mehrheitserfordernis gelangt man – einer im Menschenrechtsschutz durchaus im Trend liegenden Auslegungstendenz folgend⁹⁹⁸ – auch durch eine extensive Auslegung von Pkt. 2 Satz 2 PV im Sinne einer möglichst breiten Berücksichtigung der diversen Strömungen und Interessen innerhalb der Minderheiten.

Ein Vergleich der (Verfassungs-)Rechtsordnungen Italiens und Österreichs weist ebenfalls in diese Richtung: In Italien steht das Statut – als wichtigster Rechtsakt des in Umsetzung von Pariser Vertrag und späterer Praxis entstandenen Schutzsystems – im Verfassungsrang. Änderungen müssen gem. Art. 138 Abs. 1 Verf. in zwei Lesungen beider Kammern genehmigt werden, wobei in zweiter Lesung eine absolute Mehrheit der Abgeordneten erforderlich ist. Bei Nichterreichen einer Zweidrittelmehrheit in zweiter Lesung ist dann zwar die Abhaltung einer Volksabstimmung möglich (Art. 138 Abs. 2 und 3 Verf.), für Änderungen des Statuts schließt Art. 103 Abs. 4 ASt. dies aber aus, sodass eine absolute Mehrheit stets ausreicht.

Bei Vorlagen der Zentralregierung oder von Parlamentsabgeordneten ist zudem auch eine Stellungnahme des Landtags erforderlich, für die aber – ebenso wie bei Landtagsinitiativen – kein besonderes Mehrheitserfordernis besteht (Art. 103 Abs. 2 und 3 ASt.).⁹⁹⁹ Dagegen hatte der an einer Volksabstimmung gescheiterte Verfassungsreformentwurf 2005 sogar die Möglichkeit der Ablehnung von Änderungen des Statuts durch den Landtag vorgesehen – und dafür eine Zweidrittelmehrheit der Abgeordneten verlangt.¹⁰⁰⁰ Schließlich verlangt auch das Statut selbst vereinzelt Zweidrittelmehrheiten der Landtagsabgeordneten.¹⁰⁰¹

In Österreich erfordert die Annahme von Verfassungsgesetzen und -bestimmungen dagegen sogar eine Zweidrittelmehrheit bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder des Nationalrats, wobei auch eine fakultative bzw. – bei

⁹⁹⁸ Vgl. *Binder/Zemanek*, Völkervertragsrecht Rz. 332; *Buga*, Modification 96 (m.w.N. in Fn. 709) und 177.

⁹⁹⁹ Vgl. zu Art. 103 ASt. oben 3. Teil, A.II.2.c).

¹⁰⁰⁰ Vgl. Art. 38 Entwurf. Siehe zu diesem Entwurf und zu seiner Ablehnung bereits oben 3. Teil Fn. 461.

¹⁰⁰¹ U. a. für die Einführung der LH-Direktwahl (Art. 47 Abs. 3 ASt.). Vgl. auch Art. 47 Abs. 6 und 56 Abs. 2 ASt.

Gesamtänderungen der Verfassung – obligatorische Volksabstimmung vorgesehen ist (Art. 44 Abs. 1 und 3 B-VG).

Erwähnt sei zudem, dass § 4 Abs. 1 Satz 2 Volksgruppengesetz¹⁰⁰² (auf einfachgesetzlicher Ebene) bei der Bestellung der Mitglieder der Volksgruppenbeiräte eine adäquate Vertretung aller relevanten (politischen oder weltanschaulichen) Strömungen innerhalb der jeweiligen Volksgruppe verlangt (Grundsatz der Ausgewogenheit).¹⁰⁰³

cc) Handlungsbefugte Organe

Nicht völkerrechtlich vorgegeben sind die handelnden (*SVP*-)Organe. Für die *Führung von Verhandlungen* mit den zuständigen italienischen Zentralstellen kommt aber zunächst der Obmann bzw. die Obfrau der *SVP* in Betracht. Angesichts der bisherigen Praxis kommt zudem wohl auch der LH infrage, sofern dieser der *SVP* angehört, wenngleich dies nicht unproblematisch ist, da dieser innerstaatlich das (gesamte) Land vertritt.¹⁰⁰⁴ Daneben können aber auch weitere *SVP*-Vertreter agieren. Die oppositionellen Minderheitenparteien sollten im Verhandlungsprozess dagegen über Auskunfts- und Anhörungsrechte verfügen, wobei v.a. das Auskunftsrecht – als klassisches parlamentarisches Kontrollrecht,¹⁰⁰⁵ das u.a. auch im Südtiroler Landtag¹⁰⁰⁶ besteht – auch tatsächlich gewährleistet ist.

Zuletzt ist die Annahme des auf diesem Weg erreichten Verhandlungsergebnisses durch die Vertreter der zwei Minderheiten erforderlich, wobei hier auf die Entscheidung in den jeweils zuständigen Parteiorganen der *SVP* zurückgegriffen werden kann (und sollte), was aus den Noten- bzw. Briefwechseln seit der Streitbeilegung allerdings nicht hervorgeht. Gerade für zentrale Entwicklungsschritte des Schutzsystems ist dabei – analog zu 1969 und 1992¹⁰⁰⁷ – durchaus auch eine (formelle) Abstimmung der *SVP*-Landesversammlung ratsam, auf die sich dann auch die Zustimmung Österreichs – implizit oder explizit – stützen kann.

¹⁰⁰² BGBl. 1976/396 i. d. F. BGBl. I 2013/84.

¹⁰⁰³ Vgl. VwSlg. 16.097 A/2003, Pkt. II.3.3. f.; dazu *Domej*, Rechtsfragen der Vertretung im Volksgruppenbeirat. Zugleich eine Besprechung des Beschlusses des VwGH vom 26.5.2003, 98/12/0528, *migraLex* 2003, 87.

¹⁰⁰⁴ Siehe oben 3. Teil Fn. 995.

¹⁰⁰⁵ Vgl. z. B. *Happacher*, Extra-legislative Functions of Second Chambers in Federal Systems, *Perspectives on Federalism* Nr. 2/2018, E-134 (E-137 f.), http://on-federalism.eu/attachments/298_download.pdf (30.9.2020).

¹⁰⁰⁶ Vgl. Art. 109 ff. Geschäftsordnung des Südtiroler Landtags i. d. F. Beschluss des Landtags Nr. 6 vom 17.9.2013, ABiReg. Nr. 39 vom 24.9.2013.

¹⁰⁰⁷ Siehe dazu oben 3. Teil, B.I.2.b)bb)(1) und die dort angeführten Querverweise.

dd) Fazit: *SVP* als völkerrechtskonforme Minderheitenvertreterin

Angesichts der nur sehr rudimentären Vorgaben des Völkerrechts ist die Festlegung von Bezugskriterien für die Ermittlung des Rückhalts der *SVP* bei den Minderheitenangehörigen (Ermittlung der Repräsentativität) – wie wohl auch die Auswahl der Minderheitenvertreter selbst – im Ergebnis v. a. eine politische Entscheidung Österreichs und Italiens. Dennoch setzt das Demokratieprinzip für eine völkerrechtliche Alleinvertretung der Minderheiten durch die *SVP* wohl den Rückhalt einer absoluten Mehrheit der Minderheitenangehörigen voraus, wobei als Bezugspunkt für die Ermittlung des Rückhalts auf die letzte Landtagswahl geblickt werden sollte. Bloße Bezugnahmen auf Landesorgane ohne gesonderte Betrachtung der zwei Minderheiten sind dagegen aus dem zuvor genannten Grund¹⁰⁰⁸ unzureichend.

Zumindest bei zentralen Änderungen des völkerrechtlichen Minderheitenschutzsystems (z.B. Gesamtänderung des Autonomiestatuts) könnte es darüber hinaus sogar sinnvoll sein, von einer Zweidrittelmehrheit auszugehen, um sicherzustellen, dass auch das neue Schutzsystem minderheitenintern über einen möglichst breiten Konsens verfügt. Völkerrechtlich ist dies aber wohl nicht erforderlich, zumal dem Demokratieprinzip bereits durch die freie Wahl der Minderheitenvertreter auf mehreren politischen Ebenen erheblich gedient ist.

Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht der politischen Landschaft¹⁰⁰⁹ kann die *SVP*, die seit der Landtagswahl 2018 unabhängig von der Berechnungsmethode den Rückhalt von ca. 55 Prozent – und somit einer absoluten Mehrheit – der Minderheitenangehörigen genießt,¹⁰¹⁰ weiterhin völkerrechtskonform als (faktische) Alleinvertreterin der Minderheiten agieren.

e) *Alternative Vertretungsmodelle*

Trotz der gegenwärtigen Unbedenklichkeit einer Alleinvertretung der Minderheiten durch die *SVP* ist eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Alternativen zu dieser Form der Vertretung schon allein in „präventiver“ Hinsicht – für den Fall eines weiteren Absinkens der Zustimmung der *SVP* – sinnvoll. Die Dringlichkeit dieser Debatte hängt aber natürlich von der künftigen politischen Entwicklung ab, wobei die nachfolgend zu beleuchtende Frage nach alternativen Vertretungsmodellen jedenfalls dann unausweichlich wird, wenn die *SVP* den Rückhalt einer absoluten Mehrheit der Minderheitenangehörigen verlieren sollte.

Spätestens dann wäre es auch sinnvoll, wenn Österreich mit der Überprüfung von geplanten Änderungen des Schutzsystems¹⁰¹¹ auch die Repräsentativität der den

¹⁰⁰⁸ Siehe v. a. oben 3. Teil, B.I.1.b)ee) und 3. Teil, B.I.2.b)bb)(3).

¹⁰⁰⁹ Siehe dazu oben 3. Teil, B.I.2.c).

¹⁰¹⁰ Siehe v. a. oben 3. Teil, B.I.2.c)aa)(1) und im Ergebnis 3. Teil, B.I.2.c)cc).

¹⁰¹¹ Zum Zustimmungsrecht Österreichs siehe unten 3. Teil, B.II.2.f) und die dort in Fn. 1155 angeführten Querverweise; zur Staatenpraxis, die sich diesbezüglich seit 1992 eta-

politischen Konsens äußernden Minderheitenvertreter überprüft – idealweise unter Zugrundelegung von vorher festgelegten Kriterien. Damit wäre eine Ausübung der Schutzfunktion nach dem Willen der Mehrheit der Minderheitenangehörigen mit ausreichender Sicherheit gewährleistet.¹⁰¹²

Neben der Minderheitenvertretung durch die *SVP* bieten sich weitere Möglichkeiten an, um den Willen der Minderheiten, das Schutzsystem zu ändern, herauszufiltern. Einige dieser Alternativen – und die damit verbundenen Schwierigkeiten – sollen nun aufgezeigt werden.

aa) Minderheitenvertreter im italienischen Parlament

Die Bezugnahme auf das (Abstimmungs-)Verhalten der Vertreter der zwei Minderheiten im italienischen Parlament war zwar die bisher gängigste Praxis Österreichs und Italiens,¹⁰¹³ sie ist aber – zumindest allein – kaum für eine repräsentative Minderheitenvertretung geeignet. Dies liegt einerseits daran, dass die zwei Minderheiten im italienischen Parlament aufgrund des Wahlsystems *de facto* nur durch eine Minderheitenpartei vertreten sein können,¹⁰¹⁴ was aber unbedenklich ist, solange diese Partei auch über den Rückhalt einer absoluten Mehrheit der Minderheitenangehörigen verfügt.¹⁰¹⁵ Andererseits – und v. a. – liegt dies aber daran, dass der ladinischsprachigen Minderheit in Südtirol im italienischen Parlament kein fixer Sitz zusteht, sondern dass diese – im Gegenteil – nur in einer einzigen Gesetzgebungsperiode und in nur einer Kammer vertreten war,¹⁰¹⁶ sodass z. B. ein Rückgriff auf die (bzw. meist: auf den einzigen) Ladinier im Landtag nötig ist, um eine ausreichende Mitwirkung der Ladinier an Änderungen des völkerrechtlich verankerten Schutzsystems zu gewährleisten.

bb) Minderheitenvertreter im Südtiroler Landtag

Eine erste Alternative zur Ermittlung des Willens der Mehrheit der zwei Minderheiten zur Änderung des völkerrechtlichen Schutzsystems ist die Bezugnahme auf das (Abstimmungs-)Verhalten der Minderheitenvertreter im Südtiroler Landtag. Dabei sind mehrere Varianten denkbar: Für Änderungen des Statuts ist es wohl am einfachsten, das Abstimmungsverhalten der deutsch- und ladinischsprachigen Ab-

bliert hat, unten 3. Teil, B.II.2.; zur Mitteilungspflicht Italiens und zum Überprüfungsrecht Österreichs bei Änderungen der (Paket-)Autonomie unten 3. Teil, B.III.3.

¹⁰¹² Zur rechtstechnischen Einbettung des Ergebnisses dieser Überprüfung siehe unten 3. Teil, B.I.2.f).

¹⁰¹³ Siehe dazu oben 3. Teil, B.I.2.b)bb)(2).

¹⁰¹⁴ Siehe dazu oben 3. Teil, B.I.2.c)aa)(2).

¹⁰¹⁵ Vgl. dazu auch schon oben 3. Teil, B.I.2.d)aa).

¹⁰¹⁶ *Daniel Alfreider* (2013–2018). Vgl. z. B. Erstmals Ladinier im Parlament in Rom, volksgruppen.ORF.at vom 26. 11. 2013, <http://volksgruppen1.orf.at/diversitaet/aktuell/stories/178817.html> (30. 9. 2020).

geordneten aus den – gem. Art. 103 ASt. ohnehin erforderlichen – Stellungnahmen bzw. Initiativen des Landtags¹⁰¹⁷ herauszufiltern und zu würdigen. Dies ist auch insofern unproblematisch, als Art. 75 Abs. 1 Geschäftsordnung des Landtags geheime Abstimmungen nur bei Abstimmungen über Personen zulässt.

Bei Änderungen nach dem Verfahren gem. Art. 104 ASt., an dem der Landtag nicht beteiligt ist, ist diese Form der Äußerung des Konsenses dagegen nicht möglich. In diesem Fall müsste eine der nachstehenden Alternativen genutzt werden.

Eine Alternative zur Bezugnahme auf das Abstimmungsverhalten der Minderheitenvertreter ist die Einrichtung eines (informellen) Konsultationstischs¹⁰¹⁸ dieser Vertreter – oder von Sprechern der Minderheitenfraktionen – im Landtag. Dieses Gremium könnte dann z. B. vorab tagen und das Einvernehmen der Minderheiten zu Änderungen des Schutzsystems äußern – und zwar auch dann, wenn innerstaatlich das Verfahren gem. Art. 104 ASt. angewandt wird und der Landtag gar nicht beteiligt ist.¹⁰¹⁹ Eine weitere Variante ist die verfassungsrechtliche Einführung des Instruments der Abstimmung nach Sprachgruppen¹⁰²⁰ auch für Änderungen des Statuts. Dies hätte die Einordnung der Abgeordneten in sprachliche Landtagsfraktionen (*gruppi linguistici consiliari*) zur Folge, und aus der Abstimmung ginge auch der kollektive Willen der Sprachgruppen hervor.¹⁰²¹ Auch sind zwei Varianten möglich, die in ähnlicher Form bereits angewandt wurden: die Mitteilung der Haltung der Minderheitenabgeordneten zu geplanten Änderungen in einem Schreiben an Wien¹⁰²² (und u. U. auch an Rom) sowie die Anhörung (von Sprechern) der (Minderheiten-)Parteien im Landtag in Österreich.¹⁰²³

Unabhängig von der bzw. den konkret gewählten Variante(n) gehen mit der Bezugnahme auf die Minderheitenvertreter im Landtag Nachteile und rechtliche Schwierigkeiten einher. Ein Nachteil dieser Form der Konsensfindung der Minderheiten ist zunächst, dass sie zwingend auf der Sprachgruppenzugehörigkeit der

¹⁰¹⁷ Siehe dazu u. a. oben 3. Teil, B.I.2.d)bb).

¹⁰¹⁸ Siehe unten 3. Teil, B.I.2.d)cc) für die ähnliche Idee eines Konsultationstischs der *Minderheitenparteien*.

¹⁰¹⁹ Zur Vereinbarkeit einer derartigen (Vorab-)Abstimmung mit dem freien Mandat siehe unten 3. Teil, B.I.2.e)cc).

¹⁰²⁰ Siehe dazu bereits oben 3. Teil Fn. 871.

¹⁰²¹ Vgl. *Maines*, Quasi-Rechtspersönlichkeit 302–305; *Pizzorusso*, Giur. it. 1972, Teil IV, 65 ff. und v. a. 71 f.

¹⁰²² So richteten 19 der 35 Landtagsabgeordneten im November 2017 ein Schreiben an die damals gerade in Koalitionsverhandlungen befindlichen Obleute der *ÖVP* (*Kurz*) und der *FPÖ* (*Heinz-Christian Strache*), in dem sie ihren Wunsch auf Wiedererlangung der österreichischen Staatsbürgerschaft zur Kenntnis brachten. In der Folge beriefen sich *ÖVP*- und *FPÖ*-Politiker darauf, um die Aufnahme eines entsprechenden Punkts in das Regierungsprogramm (vgl. unten 3. Teil Fn. 1093) zu rechtfertigen. Siehe z. B. <http://kurier.at/politik/inland/suedtiroler-doppel-pass-fpoe-wir-wollen-es-oevp-sieht-chance/300.086.853> (30. 9. 2020); *Obwexer*, JRP 2018, 27.

¹⁰²³ Die Parteien wurden 1992 (im Südtirol-Unterausschuss des Nationalrats: zur Streitbeilegung) und 2018 (im Außenministerium: zur Doppelstaatsbürgerschaft) angehört. Dazu oben 2. Teil, A.V.2.e)cc) und 3. Teil, B.I.2.b)bb)(2).

Abgeordneten beruht, die aber nicht immer mit der „ethnischen“ Ausrichtung ihrer Parteien übereinstimmt.¹⁰²⁴ Dies sollte aber irrelevant sein, da Minderheitenangehörige auch für eine „ethnisch offene“ Politik eintreten können, ohne dadurch ihre Minderheitenzugehörigkeit aufzugeben (vgl. Art. 3 RÜ). Dasselbe dürfte auch für das Problem gelten, dass nicht alle Parteien (nur) einzelne Sprachgruppen vertreten,¹⁰²⁵ und demzufolge wohl auch ihre Abgeordneten nicht (zwingend) Vertreter (nur) derjenigen Sprachgruppe sind, zu der sie sich – als unerlässliche Voraussetzung für die Ausübung des passiven Wahlrechts¹⁰²⁶ – im Rahmen der Wahl bekannten (bzw. bekennen mussten).

V.a. aber eröffnet dieses Recht der Wahlwerber, die Zugehörigkeit zu einer Sprachgruppe persönlich und frei zu bestimmen, auch eine nicht zu vernachlässigende Möglichkeit zur Manipulation: Die (zulässige) bewusste Abgabe von „falschen“ Erklärungen ermöglicht es nämlich, die Mehrheitsverhältnisse in jener Sprachgruppe zu beeinflussen, die von dieser Erklärung betroffen ist. Zur Beschränkung dieser Missbrauchsmöglichkeit müsste folglich eine inhaltliche Prüfung der Sprachgruppenzugehörigkeitserklärungen erfolgen, was aber aus grundrechtlicher Sicht kaum vorstellbar ist. Sie ist somit wohl in Kauf zu nehmen, zumal negative Folgen der „falschen“ Erklärung für die „eigene“ Sprachgruppe – wie die Änderung des Stärkeverhältnisses der Sprachgruppen im Landtag und die damit einhergehende Verschiebung der ihnen zustehenden Regierungssitze – abschreckend wirken dürften.

Die Pflicht zur Abgabe der Sprachgruppenzugehörigkeits- bzw. –angliederungserklärung als Voraussetzung für das passive Wahlrecht,¹⁰²⁷ die für dieses Vertretungsmodell erforderlich ist, könnte zudem selbst als eine im Widerspruch zu Art. 3 Abs. 1 RÜ¹⁰²⁸ stehende Beschränkung der Teilhaberechte der Minderheitenangehörigen erachtet werden.¹⁰²⁹ Gerade nachdem die vormals geltend gemachten Da-

¹⁰²⁴ Siehe das Beispiel *Köllensperger* bei der Landtagswahl 2013 (oben 3. Teil, B.I.2.c) bb)(3)).

¹⁰²⁵ Siehe das Beispiel der *Grünen* (und mit Abstrichen auch des *Team K*): ebenda.

¹⁰²⁶ Siehe u. a. Art. 50 Abs. 2 ASt., Art. 20-ter Abs. 7 DPR Nr. 752/1976 sowie Art. 1 Abs. 3 LG Nr. 3 vom 9. 6. 2008, ABIReg. Nr. 26 vom 24. 6. 2008, i.V.m. Art. 1 Abs. 1 LG Nr. 5 vom 8. 5. 2013, ABIReg. Nr. 20 vom 14. 5. 2013. Vgl. auch die bekannten Fälle *Ivan Beltramba* und *Alexander Langer*, die in den 1990er-Jahren wegen der fehlenden Zugehörigkeitserklärung von Wahlen ausgeschlossen wurden: *Brunner/Ladurner/Zeller*, Volkszählung 65 ff.

¹⁰²⁷ Siehe soeben Fn. 1026.

¹⁰²⁸ „Jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, hat das Recht, frei zu entscheiden, ob sie als solche behandelt werden möchte oder nicht; aus dieser Entscheidung [...] dürfen ihr keine Nachteile erwachsen.“

¹⁰²⁹ Vgl. dazu z. B. *Brunner/Ladurner/Zeller*, Volkszählung 123–131; *Röggla*, Artikel 3. B. Besonderer Teil – Mitgliedstaaten. 4. Autonome Provinz Bozen, in: Hofmann et al. (Hg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015) Rz. 4; *Binder/Brunner*, Entwicklung 147 f.

tenschutzbedenken ausgeräumt wurden,¹⁰³⁰ ist diese Pflicht zwar eine beschränkende, aber für den Minderheitenschutz erforderliche Maßnahme,¹⁰³¹ die die Sprachgruppen- und v. a. die Minderheitenvertretung im Landtag – und in der Folge auch in weiteren Organen wie der Landesregierung – erst ermöglicht.¹⁰³² Ebenso ist die Erklärung eine Voraussetzung für die Abstimmung nach Sprachgruppen, die diesen in einzelnen sensiblen Bereichen (Art. 56 ASt.: Verletzung der Gleichheit der Rechte oder der volklichen und kulturellen Eigenart; Art. 84 ASt.: Haushalt) besondere Schutzrechte einräumt.¹⁰³³

Geht man aber (zu Recht) davon aus, dass die – für eine Landtagskandidatur unerlässliche – Abgabe einer entsprechenden Sprachgruppenzugehörigkeits- bzw. -angliederungserklärung nicht (in jedem Fall) ein Bekenntnis zu ebendieser Sprachgruppe bzw. Minderheit bedeutet, könnte von den Abgeordneten, die sich als der deutschen oder der ladinischen Sprachgruppe zugehörig erklärt oder sich einer dieser Sprachgruppen angegliedert haben, zusätzlich eine (schriftliche) Erklärung über das subjektive Bekenntnis zur Minderheit (oder umgekehrt eine Erklärung über die Nichtzugehörigkeit) i.S.v. Art. 3 Abs. 1 RÜ verlangt werden.

Als weiteres Problem des Rückgriffs auf die Minderheitenvertreter im Landtag könnte sich die Tatsache erweisen, dass die ladinischsprachige Minderheit meist nur durch den *einen* Abgeordneten vertreten ist, der ihr gem. Art. 48 Abs. 2 ASt. in jedem Fall zusteht. Die Vielfalt (der politischen Meinungen) innerhalb der Minderheit kann dann nämlich nicht berücksichtigt werden. Zumindest dann, wenn dieser Vertreter einer Minderheitenpartei (im konkreten Fall: der *SVP*) angehört, die den Rückhalt einer absoluten Mehrheit der Ladinier genießt, ist dies aber wohl doch völkerrechtskonform.¹⁰³⁴ Dies gilt umso mehr, als eine Einzelvertretung der ladinischsprachigen Minderheit im Landtag angesichts ihrer geringen Größe sachlich gerechtfertigt ist und die Vertretung in einer demokratischen Wahl ermittelt wird, in der noch dazu persönliche Vorzugsstimmen ausschlaggebend sind.¹⁰³⁵

Trotzdem führt diese Einzelvertretung zu einer bedenklichen Machtkonzentration auf eine Person, die in diesem System nur dann überwunden werden kann, wenn man

¹⁰³⁰ Vgl. dazu z. B. *Brunner/Ladurner/Zeller*, Volkszählung 77–163; *Röggla*, Artikel 3 Rz. 3 f.

¹⁰³¹ So auch *Brunner/Ladurner/Zeller*, Volkszählung 124 ff., m.w.N.; *Binder/Brunner*, Entwicklung 148 und 152 f. Vgl. auch *Kössler*, Artikel 15. B. Besonderer Teil – Mitgliedstaaten. 4. Autonome Provinz Bozen, in: Hofmann et al. (Hg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015) Rz. 1: „Bezeichnenderweise enthielt sich der BA deshalb im Kontext von Art. 15 RÜ bisher jeder Äußerung zu dieser Regelung.“

¹⁰³² *Kössler*, Artikel 15 Rz. 1 f. Dasselbe gilt für die Organe der örtlichen Körperschaften (Art. 61 und 62 ASt.).

¹⁰³³ Vgl. *Kössler*, Artikel 15 Rz. 3. Siehe dazu bereits oben 2. Teil, B.II.1.b)dd).

¹⁰³⁴ Vgl. zum Erfordernis des Rückhalts einer absoluten Mehrheit bereits oben 3. Teil, B.I.2.d)bb) und 3. Teil, B.I.2.d)dd).

¹⁰³⁵ Vgl. u. a. Art. 4, 43, 49 und 56 LG Nr. 14 vom 19. 9. 2017, OBl. Nr. 2 zu ABIReg. Nr. 39 vom 26. 9. 2017.

die Vertretung der deutsch- und ladinischsprachigen Minderheiten nicht – wie im Autonomiestatut (vgl. Art. 56 und 84 ASt.) – als getrennt, sondern als gemeinsam erachtet,¹⁰³⁶ und daher eine einzige Abstimmung aller deutsch- und ladinischsprachigen Abgeordneten durchführt.

Zur Vermeidung dieser Machtkonzentration und zur Einbindung von weiteren Vertretern der Ladiner in die Äußerung des Konsenses sind aber auch Alternativen denkbar. In Betracht kommt hier zunächst eine Erweiterung der als relevant erachteten Vertreter auf nicht in den Landtag gewählte ladinische Kandidaten mit relevanter Zustimmung in den ladinischen Gemeinden.¹⁰³⁷ Eine weitere Möglichkeit wäre auch die Einbeziehung der (ladinischen) Bürgermeister der ladinischen Gemeinden – z. B. nach dem Vorbild der Paketmaßnahme Nr. 137, nach der das ladinische Mitglied der 137er-Kommission vom Landtag auf Basis eines von diesen „erstatteten Dreivorschlags ernannt“ wird (Art. 3 Abs. 1).

Insg. mag die Bezugnahme auf die *Minderheiten*vertreter im Landtag auf den ersten Blick als „rückwärtsgewandt“ und im Widerspruch zu den „progressiveren“ Ausführungen von *Palermo* erscheinen, der im neuen statutarischen Änderungsverfahren gem. Art. 103 ASt. i. d. F. VerfG Nr. 2/2001 die Möglichkeit einer umfassenderen Teilhabe der gesamten Bevölkerung an der Entwicklung der Autonomie sieht und betont, dass sich das Statut „damit – stärker als bisher – von einer Schutzgarantie für einen Teil der Bevölkerung zum gemeinsamen Besitz aller Bürger“ und „von einem Verteidigungsinstrument einer (oder zwei) Minderheit(en) zu einem Gesellschaftsvertrag inklusiven Charakters“ für die Bevölkerung wandle.¹⁰³⁸

Bei genauerer Betrachtung könnte aber gerade die Bezugnahme auf die Vertreter der zwei Minderheiten im Landtag auch zu einem Fortschritt im Zusammenleben der Sprachgruppen führen, da diese Art der Minderheitenvertretung zu einer Verringerung der Bedeutung der ethnischen Bruchlinien in Südtirols (Partei-)Politik führen könnte,¹⁰³⁹ ohne dass dies auf Kosten des Minderheitenschutzes ginge. Deren spezifischer Schutz wäre dann nämlich – über den parteiübergreifenden Konsens der

¹⁰³⁶ Siehe zu dieser Frage bereits oben 3. Teil, B.I.2.b)bb)(3).

¹⁰³⁷ Siehe dazu die analogen Ausführungen zur Vertretung durch Minderheitenparteien: unten 3. Teil, B.I.2.e)cc).

¹⁰³⁸ *Palermo*, Rolle und Wesen der paritätischen Kommissionen und ihrer Durchführungsbestimmungen, in: Marko et al. (Hg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol (2005) 395 (414).

¹⁰³⁹ Vgl. auch *Pallaver*, *The Südtiroler Volkspartei: Success through conflict, failure through consensus*, in: Mazzoleni/Mueller (Hg.), *Regionalist Parties in Western Europe. Dimensions of Success* (2017) 107 (108): „*Reversely, the weaker the ethnic separation, the more pressure there is for ethnoregional parties to address cross-ethnic issues, which do not affect only their territories but also their ethnic groups. The result is that the predominant ethnic cleavage – which, being a cross-cleavage, overlaps all other cleavages – is pushed to the sidelines or at least augmented by other social cleavages (class, religion, etc.)*“; ders., *Parteien* 101 f.

Mehrheit ihrer Landtagsvertreter zu Änderungen des Schutzsystems – gesichert, was auch eine stärkere Öffnung erleichtern könnte.

Sehr fragwürdig ist bei diesem Vertretungsmodell jedoch die starke Vermischung zwischen der völkerrechtlichen und der innerstaatlich-verfassungsrechtlichen Ebene. Dieses Modell der *völkerrechtlichen* Minderheitenvertretung erfordert nämlich einen erheblichen Rückgriff auf *verfassungsrechtliche* Organe (Landtag), Konzepte (z.B. Sprachgruppenzugehörigkeit) und Vorgänge (z.B. Stellungnahme des Landtags zu Änderungen des Statuts). Nun ist eine solche Bezugnahme auf innerstaatliche Institutionen, Kategorien und Verfahren aufgrund der nur sehr rudimentären völkerrechtlichen Vorgaben zur Minderheitenvertretung¹⁰⁴⁰ aus völkerrechtlicher Sicht jedenfalls nicht erforderlich – und für die Beibehaltung einer klaren Trennung zwischen völkerrechtlicher Vertretung der zwei Minderheiten und innerstaatlicher Vertretung des gesamten Landes Südtirol möglicherweise auch nicht ratsam.

cc) Minderheitenparteien

Ein weiteres alternatives Vertretungsmodell für die Äußerung des Einvernehmens der zwei Minderheiten zu Änderungen des Minderheitenschutzsystems ist der Rückgriff auf die Minderheitenparteien, d. h. (nur) auf jene Parteien, deren Sinn und Zweck die Vertretung der zwei Minderheiten (oder nur einer der zwei Minderheiten) ist.

Analog zu den wichtigen Entscheidungen der *SVP-Landesversammlung* von 1969 und 1992 könnte das Einvernehmen der Minderheiten über formelle innerparteiliche Entscheidungen all jener Parteien, die diese repräsentieren,¹⁰⁴¹ ermittelt werden. Solche „Urabstimmungen“ könnten entweder für *sämtliche* Änderungen des Schutzsystems stattfinden – oder aber nur für *grundlegende* Änderungen (z.B. Gesamtänderung des Autonomiestatuts).

Auch dieses Modell wirft aber Probleme auf. Eine erste (immanente) Schwäche ist seine Beschränkung auf jene Parteien, die den Anspruch haben, (allein) die deutsch- und/oder die ladinischsprachige Minderheit zu vertreten. Diese Beschränkung ist zwar notwendig, damit die Weichen für die Zukunft des völkerrechtlichen Minderheitenschutzsystems tatsächlich von Minderheitenangehörigen bzw. -parteien – und somit auch zugunsten der Minderheiten – gestellt werden.¹⁰⁴² Andererseits ist sie aber auch problematisch, da damit ein bedeutender Teil der Minderheitenangehörigen ausgeschlossen wird. Dies gilt v.a. für die *Grünen* mit ihrer starken Wählerbasis gerade bei den Minderheitenangehörigen,¹⁰⁴³ zumal es

¹⁰⁴⁰ Siehe dazu v. a. oben 3. Teil, B.I.2. und 3. Teil, B.I.2.d)dd).

¹⁰⁴¹ Vgl. *Weiter*, Südtiroler Autonomie 747.

¹⁰⁴² Analog dazu bereits oben 3. Teil, B.I.1.b)ee) und 3. Teil, B.I.2.b) (Landtag) bzw. 3. Teil, B.I.2.d)aa) (Landesregierung).

¹⁰⁴³ Vgl. *Atz/Pallaver*, Normalisierung 172 f.

auch durchaus legitim ist, dass Minderheitenangehörigen andere (Schutz-)Modelle vorschweben.¹⁰⁴⁴

Anhand der oben vorgenommenen Einteilung der Parteien nach ihrer ethnischen Struktur¹⁰⁴⁵ könnte dieses Problem nun – rein theoretisch – dadurch gelöst werden, dass man neben den Parteien, die nur die Minderheiten vertreten, auch jenen Parteien ein Mitwirkungsrecht zugesteht, die *glaubhaft* die Gesamtbevölkerung vertreten. Dies kann dadurch gerechtfertigt werden, dass man dann davon ausgehen muss, dass diese Parteien auch den Rückhalt von Minderheitenangehörigen genießen. Um aber auch der Tatsache Rechnung zu tragen, dass es sich dann um keine „alleinige“ Minderheitenvertretung handelt, könnte man etwa das (Stimm-)Gewicht dieser Parteien bei der Ermittlung des Einvernehmens der Minderheiten zur Änderung des Schutzsystems entsprechend abstufen – etwa im Verhältnis zur Stärke der Sprachgruppen bei der letzten Volkszählung. Letztlich ist dies aber ein Lösungsvorschlag, der wohl u. a. schon deshalb kaum in die Praxis umgesetzt werden kann, weil die Vornahme einer Einstufung von Parteien als „glaubhafte Vertretung der Gesamtbevölkerung“ schwer durchführbar und willkürlich erscheint. Aus völkerrechtlicher Sicht ist er zudem auch nicht notwendig, da die Vorgaben an eine völkerrechtskonforme Minderheitenvertretung minimal sind und keinesfalls eine derart ausgeklügelte Entscheidungsfindung verlangen.

Ferner stellt sich die Frage, welchen Relevanz- bzw. Glaubwürdigkeitsmaßstab man ansetzt, um (Minderheiten-)Parteien ein Vertretungsrecht zuzugestehen. Geklärt werden müsste hier zunächst etwa, nach welchen Kriterien die Stärke – und damit die Relevanz – einer Partei bemessen werden soll (z. B. Landtagswahlergebnis, weitere Wahlergebnisse und/oder Anzahl der Parteimitglieder; ferner Untergrenze für Einstufung als relevante Partei). Zudem müssten die inhaltlichen Voraussetzungen für die Einstufung von Parteien als *Minderheitenpartei* festgelegt werden. Dabei ist die alleinige Betrachtung des subjektiven Vertretungsanspruchs (z. B. explizite Äußerung im Parteistatut und/oder im Programm)¹⁰⁴⁶ ebenso möglich wie eine zusätzliche Berücksichtigung weiterer – objektiver(er) – Faktoren wie der Parteiorganisation sowie der internen und externen Kommunikation,¹⁰⁴⁷ auch über längere Zeiträume.

Für die Ermittlung der Relevanz jener Parteien, die nur die deutschsprachige – oder diese *und* die ladinischsprachige – Minderheit vertreten, erscheint das Kriterium

¹⁰⁴⁴ Vgl. für eine Darstellung verschiedener Modelle des Zusammenlebens z. B. *Pirker*, Minderheitenschutz und Sprachförderung. Pluralismustauglicher Minderheitenschutz am Beispiel des zweisprachigen Kärnten und dreisprachigen Südtirol. Perspektiven des österreichischen Volksgruppenrechts (2017) 135 ff., m.w.N.

¹⁰⁴⁵ Siehe oben 3. Teil, B.I.2.c)bb).

¹⁰⁴⁶ Siehe z. B. die Darstellung der Südtiroler Parteienlandschaft: oben 3. Teil, B.I.2.c)bb).

¹⁰⁴⁷ So schlägt sich der Vertretungsanspruch für die Ladiner bei der *SVP* (nicht aber bei den deutschsprachigen Oppositionsparteien) laut *Pallaver* (Parteien und Parteiensystem 267) eben u. a. auch „in der Parteiorganisation und in der internen sowie externen Kommunikation mit der ladinischen Bevölkerung nieder.“

der Vertretung im Landtag geeignet: Relevant wären also nur jene Parteien, die im Landtag zumindest mit einem Sitz vertreten sind, wobei auf das Wahlergebnis (und nicht auf spätere Zeitpunkte) geblickt werden sollte, um Unklarheiten durch spätere Fraktionswechsel zu vermeiden.

Für die Ermittlung jener Parteien, denen aufgrund ihrer Relevanz die Geltendmachung einer Befugnis zur Vertretung der *ladinischsprachigen* Minderheit (ausschließlich oder zusammen mit der deutschsprachigen) eingeräumt werden kann, greift das Kriterium der Vertretung im Landtag dagegen zu kurz, da diese Minderheit hierfür schlichtweg zu klein ist. Stattdessen könnte hier – neben dem Grunderfordernis des Parteiziels der Vertretung (auch) der Ladiner (subjektives Kriterium) – an das Landtagswahlergebnis in den ladinischen Gemeinden¹⁰⁴⁸ angeknüpft werden: So könnte man den auf Landesebene konkret für ein Mandat benötigten Stimmenanteil oder aber einen fixen Prozentsatz als Sperrklausel auf diese Gemeinden herunterbrechen und für die Relevanz von Parteien, die (auch) die Ladiner vertreten, heranziehen (objektives Kriterium). Damit könnte u. U. auch nicht im Landtag vertretenen Minderheitenparteien der Ladiner – wie bis zur Landtagswahl 2018 den *Ladins Dolomites* – zu Recht eine Vertretungsbefugnis für die Ladiner eingeräumt werden.¹⁰⁴⁹

Auch allgemein könnten die Abstimmungsergebnisse in den einzelnen Minderheitenparteien nach dem Ergebnis der letzten Landtagswahl gewichtet werden. Denkbar wäre dabei z. B. die Zuweisung eines Stimmgewichts an die relevanten Minderheitenparteien, das der jeweils errungenen Anzahl an Landtagsmandaten oder direkt dem Wahlergebnis entspricht. Darüber hinaus sollte aber auch den nicht im Landtag vertretenen, aber doch – nach den obgenannten Kriterien – repräsentativen ladinischen Parteien ein Stimmrecht ermöglicht werden. Um dies zu erreichen, ohne das Gewicht der einzelnen Parteien zu verzerren, könnte etwa auch das Stimmgewicht der im Landtag vertretenen Parteien entsprechend erhöht werden. Auch hier gilt aber wieder, dass das Völkerrecht Österreich und Italien keinesfalls zum Rückgriff auf derart ausgeklügelte (Berechnungs-)Systeme verpflichtet.

Von den Parteien selbst sollten eine Mindestanzahl an Mitgliedern und die klare Benennung des Vertretungsanspruchs und seines Ausmaßes im Parteistatut eingefordert werden. Neben dem Parteistatut könnte – zur Vermeidung von offenkundigem Rechtsmissbrauch – auch auf weitere Kriterien geblickt werden, zu denen neben der Kommunikation der Parteien auch die Sprachgruppenzugehörigkeit ihrer Landtagsabgeordneten gehören könnte.

Rechtlich unproblematisch sind die Abstimmungen in den Minderheitenparteien schließlich wohl in Bezug auf das freie Mandat der Abgeordneten dieser Parteien, die innerstaatlich über Änderungen des verfassungsrechtlichen Schutzsystems (mit-) befinden. Dies ergibt sich neben der unterschiedlichen Rechtsebene (Völker- bzw.

¹⁰⁴⁸ Siehe oben 3. Teil, B.I.2.c)bb)(4).

¹⁰⁴⁹ Siehe zu den *Ladins*, die bei der Landtagswahl 2018 nicht mehr angetreten sind, oben 3. Teil, B.I.2.c)bb)(4).

Verfassungsrecht) auch daraus, dass Volksvertreter dank des freien Mandats rechtlich nicht an innerparteiliche Abstimmungen gebunden sind, sodass allfällige Verstöße gegen die Linie einer Partei auch nur innerhalb derselben sanktioniert werden können – etwa durch Ausschluss aus der Partei oder Nichtberücksichtigung bei künftigen Wahlgängen.¹⁰⁵⁰

Als Alternative zu getrennten Abstimmungen in den einzelnen Minderheitenparteien ist auch die Einrichtung eines Konsultationstischs ebendieser Parteien denkbar. Diese Möglichkeit wurde nach der Landtagswahl 2008 (nur sehr zaghaft) diskutiert und könnte z. B. dazu genutzt werden, „die ‚außenpolitischen‘ Grundsatzentscheidungen gemeinsam zu fällen.“¹⁰⁵¹

dd) Weitere Möglichkeiten

Neben der Nutzung von einzelnen der bisher gezeigten Vertretungsmodelle kommt auch eine Kombination zweier oder mehrerer dieser Modelle in Betracht. Dabei erscheint insb. eine gemeinsame Bezugnahme auf die Minderheitenparteien sowie die Minderheitenvertreter im italienischen Parlament (und u. U. auch im Südtiroler Landtag) sinnvoll, um eine möglichst breite demokratische Legitimation zu erreichen. Darüber hinaus kommen zwar auch weitere Vertretungsmodelle in Betracht, die aber allesamt weniger geeignet erscheinen.

Nicht geeignet ist zunächst das Mittel der Volksabstimmung.¹⁰⁵² Dieses steht einerseits nicht im Einklang mit dem Wortlaut von Pkt. 2 Satz 2 PV („*representative*“) und seiner späteren Praxis.¹⁰⁵³ Andererseits ist es auch nicht – bzw. nur über eine aus datenschutzrechtlichen und praktischen Gründen lebensfremden „Volksabstimmung nach Sprachgruppen“ – geeignet, den Willen der Minderheiten zuverlässig von dem des restlichen Wahlvolks zu trennen.

Bereits ausgeschlossen wurde eine Vertretung durch die gesamte Landesregierung und/oder den LH.¹⁰⁵⁴ Eine Vertretung durch diese(n) und/oder die deutsch- und

¹⁰⁵⁰ Vgl. zum freien Mandat Art. 67 Verf. (Parlament) und Art. 28 Abs. 2 ASt. (Landtag). Siehe im vergleichbaren Fall der Abstimmung der Mitglieder der *Sozialdemokratischen Partei Deutschlands* über das Zustandekommen einer Großen Koalition BVerfG, Beschluss vom 6. 12. 2013, 2 BvQ 55/13, Rn. 4 ff.

¹⁰⁵¹ *Atz/Pallaver*, Abschied 127: „*Gemeinsamer Tisch*: Seit 1948 vertritt die SVP Südtirol nach außen, im römischen Parlament, im europäischen Parlament, in den gemischten Kommissionen Staat-Land (6er, 12er, 137er Kommission), in den Kontaktkomitees Südtirol-Österreich. Dieser Alleinvertretungsanspruch wird von den (va deutschsprachigen) Oppositionsparteien seit längerem in Frage gestellt. Die Vertretung der Minderheit nach außen hat mit der starken Zunahme deutschsprachiger Parteien erstmals zur Überlegung geführt, einen gemeinsamen Konsultationstisch aller deutschsprachigen Parteien einzurichten, um die ‚außenpolitischen‘ Grundsatzentscheidungen gemeinsam zu fällen.“

¹⁰⁵² Laut *Ermacor* (Vaterland 308) forderte der *Südtiroler Heimatbund* in den 1980er-Jahren die Abhaltung einer Volksabstimmung vor der Abgabe der Streitbeilegungserklärung.

¹⁰⁵³ Siehe dazu oben 3. Teil, B.I.2.b)aa).

¹⁰⁵⁴ Oben 3. Teil, B.I.2.b)bb)(3) und v. a. 3. Teil, B.I.2.d)aa).

ladinischsprachigen Mitglieder der Landesregierung ist dagegen v. a. für die Verhandlungsführung geeignet¹⁰⁵⁵ – die Äußerung des Einvernehmens sollte aber den Minderheitenparteien (und allenfalls auch den gewählten Minderheitenvertretern) zustehen. Eine Vertretung durch Abgeordnete zum Europäischen Parlament¹⁰⁵⁶ kommt dagegen schon aufgrund der fehlenden Teilhabe dieses Unionsorgans am Schutzsystem Südtirols nicht (oder allenfalls zusätzlich) in Betracht.

Schließlich ist eine Vertretung durch die Sechser¹⁰⁵⁷ und/oder die 137er-Kommission¹⁰⁵⁸ denkbar. Erstere eignet sich aber schon deshalb nicht als Vertretungskörper, weil sie keine zwingende Vertretung *beider* Minderheiten vorsieht.¹⁰⁵⁹ Letztere garantiert die Beteiligung von Vertretern beider Minderheiten, weshalb ebendiese Vertreter – nicht aber die 137er-Kommission insg., der auch zwei Vertreter der italienischen Sprachgruppe angehören – prinzipiell geeignet sind, das Einvernehmen der Minderheiten zu äußern, zumal in der Praxis auch Angehörige von Oppositionsparteien in der Kommission vertreten sind.¹⁰⁶⁰ Tatsächlich ist diese Kommission aber völlig unbedeutend: Von 1992 bis (mindestens) 2005 tagte sie ganze zwei Mal (!)¹⁰⁶¹ – spätere Sitzungen sind nicht bekannt. Ebenso wurden allfällige Gutachten der Kommission, deren Einholung Art. 2 Abs. 3 Satz 2 der Normen des Dekrets zur Errichtung der Kommission gem. Paketmaßnahme Nr. 137 „für allfällige Änderungen des Autonomiestatuts“ zwingend vorsieht, jedenfalls nicht veröffentlicht. Immerhin wählt der Landtag weiterhin die Mitglieder der 137er-Kommission,¹⁰⁶² sodass die Paketmaßnahme Nr. 137 völkerrechtlich wohl (noch) nicht als vollständig obsolet gelten kann, wenngleich sie auch in der Staatenpraxis Österreichs und Italiens nach 1992 keine Rolle spielt.

Insg. ist eine Vertretung der zwei Minderheiten durch die Minderheitenvertreter in der 137er-Kommission somit zumindest nicht grundsätzlich auszuschließen, auch ihr sind aber wohl andere Modelle vorzuziehen. Unabhängig davon könnte eine Wiederbelebung der 137er-Kommission zumindest für ihre Hauptaufgabe, der Erstattung

¹⁰⁵⁵ Siehe dazu oben 3. Teil, B.I.2.d)cc).

¹⁰⁵⁶ Siehe dazu oben 3. Teil, B.I.2.c)aa)(3).

¹⁰⁵⁷ Siehe dazu kurz oben 2. Teil, A.V.2.d) und 3. Teil, B.II.2.d)cc).

¹⁰⁵⁸ Vgl. oben 2. Teil, A.V.1.a)dd) (allgemein) und 3. Teil, B.I.2.e)bb) (Verfahren zur Ernennung des ladinischen Mitglieds).

¹⁰⁵⁹ Art. 107 Abs. 1 letzter Satz ASt.: „Drei Mitglieder müssen der deutschen oder der ladinischen Sprachgruppe angehören.“ Der erst mit VerfG Nr. 1/2017 aufgenommene Verweis auf die Ladiner ermöglicht zwar nunmehr ausdrücklich deren Bestellung; eine entsprechende *Verpflichtung* lässt sich daraus aber nicht ableiten. Siehe zu den Änderungen des Autonomiestatuts durch VerfG Nr. 1/2017 oben 3. Teil, A.III.2.

¹⁰⁶⁰ Vgl. z. B. die Jahreschronologie in *Pallaver* (Hg.), *Politika* 11. Jahrbuch für Politik (2011) 68. Aktuell ist etwa *Hanspeter Staffler* (*Grüne*) als der deutschen Sprachgruppe angehöriger Oppositionsabgeordneter in der 137er-Kommission vertreten: siehe dazu 6. Landtagssitzung 16. GP, Protokoll 15 f. (Top 2), http://www.landtag-bz.org/de/aktuelles/sitzungswortprotokolle-aktuell.asp?somepubl_action=300&somepubl_image_id=502968 (30. 9. 2020).

¹⁰⁶¹ *Palermo*, Rolle 402.

¹⁰⁶² Zuletzt am 12. 3. 2019. Siehe auch soeben Fn. 1060.

von Gutachten zu Änderungen des Statuts, angedacht werden. Mit Blick auf ihr allgemeines Aufgabenprofil¹⁰⁶³ könnte die Kommission aber auch einen Beitrag zur Gesamtentwicklung des Schutzsystems leisten.

f) Einbettung in die Staatenpraxis

Um den vorstehend behandelten Kriterien und Wegen zur Ermittlung der völkerrechtlichen Zustimmung der deutsch- und ladinischsprachigen Minderheiten Südtirols zur Änderung des völkerrechtlich verankerten Schutzsystems rechtliches Gewicht zu verleihen – und damit die Repräsentativität dieses Einvernehmens sicherzustellen –, könnten diese in die Staatenpraxis Österreichs und Italiens zur Änderung dieses Schutzsystems eingebaut werden.

Diese Einbettung in die Staatenpraxis könnte nach folgendem Schema erfolgen: Zunächst wird das Einvernehmen der Minderheiten zu Änderungen des Schutzsystems innerhalb der SVP (bzw. – im Falle eines Rückhalts der SVP bei den Minderheitenangehörigen von unter 50 Prozent – auch der anderen Minderheitenparteien und/oder über eines der anderen gezeigten Vertretungsmodelle)¹⁰⁶⁴ geäußert.¹⁰⁶⁵ Österreich kann dieses Einvernehmen dann bei der Überprüfung der geplanten Änderungen,¹⁰⁶⁶ die v. a. auch die Überprüfung der Einhaltung des Konsensprinzips umfasst, heranziehen – und in seinem Brief u. U. sogar ausdrücklich darauf verweisen, ja dieses sogar als *Grundlage* für die eigene Zustimmung hervorheben.

Konkret sind dabei mehrere völkerrechtlich relevante Handlungsabfolgen denkbar, die auch zur Etablierung einer entsprechenden späteren Praxis zum Pariser Vertrag führen könnten: erstens (bei Zustandekommen der von LH *Kompatscher* auch für die Zukunft geplanten völkerrechtlichen Verankerung durch Briefwechsel),¹⁰⁶⁷ Mitteilung Italiens über (ideal: geplante; subsidiär: bereits beschlossene) Änderungen des Schutzsystems in einem Brief an Österreich, das sich in seiner Antwort unter Bezugnahme auf das Einvernehmen mit der SVP (bzw. bei Rückhalt der SVP von unter 50 Prozent: mit den relevanten Minderheitenparteien) zustimmend äußert; zweitens (falls kein Briefwechsel in Aussicht gestellt werden kann bzw. soll), Brief Österreichs an Italien mit Mitteilung der Zustimmung zu den

¹⁰⁶³ Prüfung der mit dem Minderheitenschutz und der kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung der Bevölkerung Südtirols verbundenen Probleme zum Ziel der Sicherung ihres friedlichen Zusammenlebens auf der Grundlage voller Gleichheit der Rechte und Pflichten (Paketmaßnahme Nr. 137, Art. 2 Abs. 1).

¹⁰⁶⁴ Oben 3. Teil, B.I.2.e).

¹⁰⁶⁵ Für die handlungsbefugten (Partei-)Organe der SVP siehe oben 3. Teil, B.I.2.d.cc).

¹⁰⁶⁶ Siehe dazu u. a. unten 3. Teil, B.III.3.

¹⁰⁶⁷ Siehe zu diesem Ansinnen unten 3. Teil, B.II.2.d).

geplanten¹⁰⁶⁸ Änderungen unter Bezugnahme auf das soeben genannte Einvernehmen.

Die Mitteilung Österreichs könnte dann ungefähr wie im folgenden Beispiel lauten:

Die geplanten Änderungen von Art. 13 bzw. 25 des Statuts, die die Paketmaßnahmen Nr. 30 bzw. 50 betreffen, werden zur Kenntnis genommen, da sie im Einvernehmen mit [den Vertretern] der *SVP*, die den Rückhalt einer absoluten Mehrheit der Angehörigen der deutsch- und ladinischsprachigen Minderheiten Südtirols genießt, erfolgen.

Sollte die *SVP* dagegen nicht mehr über den Rückhalt einer absoluten Mehrheit verfügen, könnte die Mitteilung zusätzlich – nach den dargestellten Kriterien – auf das Einvernehmen mit weiteren relevanten Minderheitenparteien verweisen.¹⁰⁶⁹ Damit könnte die Ermittlung des Willens der Mehrheit der Minderheitenangehörigen wohl auch dann mit ausreichender Sicherheit und ohne eine Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit der zwei Minderheiten gewährleistet werden, wenn die *SVP* nicht mehr über einen klaren Rückhalt (mindestens: einer absoluten Mehrheit) der Minderheitenangehörigen verfügen sollte.

II. Beziehungen zwischen Österreich und Italien

Nach der politischen Vertretung der zwei Minderheiten aus völkerrechtlicher Sicht soll nun auf die Entwicklung der Südtirol betreffenden Beziehungen Österreichs und Italiens seit 1992 geblickt werden. Dabei werden zunächst allgemeine Entwicklungen dargestellt, bevor die Staatenpraxis zu Erweiterungen bzw. Änderungen des Niveaus von 1992 analysiert wird.

1. Allgemeine Entwicklungen

Nach dem Ausbleiben des in Pkt. 18 OpKal. allfällig vorgesehenen Abschlusses eines Freundschaftsvertrags und dem Abschluss eines bilateralen Rahmenabkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften im Jahr 1993¹⁰⁷⁰ trat Österreich mit 1. Jänner 1995 der Europäischen Union bei und sorgte damit für eine wichtige Entwicklung (auch) für Südtirol – mit (vielen) po-

¹⁰⁶⁸ Sofern kein Noten- bzw. Briefwechsel geplant ist, spricht nichts gegen eine vorzeitige Mitteilung, die auch dem völkerrechtlichen Zustimmungserfordernis besser entspricht; subsidiär: bereits beschlossenen.

¹⁰⁶⁹ Oben 3. Teil, B.I.2.e)cc). Zusätzlich könnte u.U. auch auf den Konsens der Minderheitenvertreter im italienischen Parlament (und im Südtiroler Landtag) verwiesen werden. Siehe dazu oben 3. Teil, B.I.2.e)dd).

¹⁰⁷⁰ Siehe dazu oben 2. Teil, A.V.3.a).

sitiven und (wenigen) negativen Folgen.¹⁰⁷¹ Die österreichische Schutzfunktion für die deutsch- und ladinischsprachigen Minderheiten wurde mit dem EU-Beitritt jedenfalls nicht obsolet, sondern besteht weiter fort.¹⁰⁷² Seit 1992 wurde sie auch „von den italienischen Regierungen *de facto* nicht mehr bestritten“.¹⁰⁷³

Anlässlich des ersten Staatsbesuchs eines österreichischen Bundespräsidenten in Italien seit 1971¹⁰⁷⁴ gaben die zwei Staatsoberhäupter *Thomas Klestil* und *Carlo Azeglio Ciampi* am 24. September 2002 eine gemeinsame Erklärung ab, in der sie in Bezug auf Südtirol u. a. die „Art und Weise, wie Italien und Österreich diese Lösung einvernehmlich erreicht haben, nämlich durch einen weitsichtigen Dialog zwischen den zwei Regierungen in Beratung mit der politischen Vertretung der Minderheiten“, als beispielhaft bezeichneten.¹⁰⁷⁵

Am 5. September 2012 kam es dann anlässlich der Verleihung des Großen Verdienstordens des Landes Südtirol an *Heinz Fischer* und *Giorgio Napolitano* zum ersten Zusammentreffen eines österreichischen und eines italienischen Staatsoberhauptes in Südtirol, bei dem *Fischer* u. a. die Einhaltung der Autonomie (v. a. des Mailänder Abkommens)¹⁰⁷⁶ auch in Krisenzeiten einmahnte und die österreichische Schutzfunktion bekräftigte, während *Napolitano* auf das (innerstaatlich-verfassungsrechtliche) Verhandlungsprinzip verwies und versicherte, dass es keine Aushöhung der Südtiroler Autonomie geben dürfe und geben werde.¹⁰⁷⁷

Am 5. Juli 2014 trafen im Rahmen einer Tagung zum Thema „Regionen in Europa – Europa der Regionen“ mit Bundeskanzler *Faymann* und Ministerpräsident

¹⁰⁷¹ Siehe nur die in der Einleitung (1. Teil, B.I.) kurz beschriebenen Auswirkungen samt Literaturhinweisen in Fn. 49. Kurz auch oben 3. Teil, A.IV. und 3. Teil, A.IV.2.c).

¹⁰⁷² Vgl. *Obwexer*, Sechs Jahrzehnte 182–184 und 188; *ders.*, Schutzfunktion 168–170; *Tichy*, Schutzfunktion 193 f., *Gismann*, EE 2003, 12; *Happacher*, Autonomie 56.

¹⁰⁷³ *Gismann*, EE 2003, 11. Eindrücklich beweist dies auch die Staatenpraxis, die sich seit 1992 anlässlich von Änderungen des Schutzsystems etabliert hat: dazu unten 3. Teil, B.II.2. Vgl. aber *Di Ruzza*, L’Austria e l’Alto Adige. La „Funzione di Tutela“ austriaca verso il Sudtirolo nei rapporti diplomatici Roma-Vienna (2009) insb. 95 ff.

¹⁰⁷⁴ Vgl. Politisches Kaiserwetter in Rom, Der Standard vom 26. 9. 2002 (Print-Ausgabe; online: 25. 9. 2002), <http://derstandard.at/1081517> (30. 9. 2020).

¹⁰⁷⁵ Siehe http://ots.at/presseaussendung/OTS_20020924_OTS0210 (30. 9. 2020).

¹⁰⁷⁶ Siehe dazu bereits oben 3. Teil, A.III.1.a) und (beschränkt auf die einleitenden Ausführungen) 3. Teil, A.III.1.b); aus völkerrechtlicher Sicht kurz unten 3. Teil, B.II.2.b) und (beschränkt auf die einleitenden Ausführungen) 3. Teil, B.II.2.c).

¹⁰⁷⁷ Vgl. *Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten* (Hg.), Außen- und Europapolitischer Bericht 2012. Bericht des Bundesministers für europäische und internationale Angelegenheiten (2013) 74; Bericht des Bundesministers für europäische und internationale Angelegenheiten an den Nationalrat betreffend Südtirol. Autonomieentwicklung 2009–2013, III-59 BlgNR 25. GP, 2; 40 Jahre Neue Autonomie: Orden an Präsidenten *Fischer* und *Napolitano*, Pressemitteilung des Landes vom 5. 9. 2012, http://provinz.bz.it/news/de/news.asp?news_action=4&news_article_id=402717 (30. 9. 2020).

Renzi erstmals auch die Regierungschefs Österreichs und Italiens in Südtirol zusammen.¹⁰⁷⁸

Die beiden Regierungschefs spielten auch bei einer wichtigen Autonomieentwicklung zum Jahreswechsel 2014/2015 eine entscheidende Rolle: *Renzi* brachte *Faymann* in einem Brief die 2014 mit Südtirol ausgehandelte neue Finanzregelung zur Kenntnis, wobei *Renzis* Brief spätestens i.V.m. dem Antwortbrief *Faymanns* völkerrechtliche Relevanz erlangte.¹⁰⁷⁹

Am 17. März 2016 fasste der österreichische Nationalrat einstimmig eine Entschließung, die Außenminister *Kurz* dazu aufforderte, „die bewährte österreichische Außenpolitik zur Unterstützung und Weiterentwicklung der Autonomie Südtirols auch weiterhin konsequent und gewissenhaft fortzuführen“ und v. a. auch „die Überarbeitung des Autonomiestatuts genau zu verfolgen, sie im Hinblick auf die Wahrung der Interessen Südtirols und der Autonomie zu prüfen und erforderlichenfalls im Sinne der Schutzfunktion zu handeln.“¹⁰⁸⁰

Wohl auch vor diesem Hintergrund ist auch ein Schreiben zu sehen, mit dem *Kurz* Italien am 22. Mai 2017 – bereits zum zweiten Mal nach 2015 – u. a. zur Wiederherstellung der seit der Streitbeilegung eingeschränkten Kompetenzen des Landes Südtirol aufforderte.¹⁰⁸¹

Anlässlich der Festveranstaltung „70 Jahre Pariser Vertrag“ kamen am 5. September 2016 auch die Außenminister *Kurz* und *Gentiloni* nach Südtirol. *Kurz* verwies dabei u. a. auf die Schutzfunktion und eine Zusage Italiens, „dass die bevorstehende Verfassungsreform¹⁰⁸² für Südtirol so lange nicht zur Anwendung kommt, wie das Autonomiestatut nicht einer einvernehmlichen Revision unterzogen wurde“. *Gentiloni* stellte dies nicht infrage.¹⁰⁸³

Nach einem Strategiegelgespräch über die Entwicklung der Südtirol-Autonomie am 31. Mai 2017 in Wien, an dem u. a. LH *Kompatscher* teilnahm,¹⁰⁸⁴ fanden sich am

¹⁰⁷⁸ Vgl. dazu nur *Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres* (Hg.), Außen- und Europapolitischer Bericht 2014. Bericht des Bundesministers für Europa, Integration und Äußeres (2015) 71.

¹⁰⁷⁹ Siehe dazu ausführlich unten 3. Teil, B.II.2.c).

¹⁰⁸⁰ 132/E 25. GP.

¹⁰⁸¹ Siehe dazu kurz bereits oben 3. Teil, B.I.2.b)bb)(2); v. a. aber unten 4. Teil, A.V.2.

¹⁰⁸² Die Reform wurde dann aber in einer bestätigenden Volksabstimmung abgelehnt. Vgl. oben 3. Teil Fn. 462.

¹⁰⁸³ Vgl. z. B. Tag der Autonomie (4/4): die Aussagen von *Kurz* und *Gentiloni*, Pressemitteilung des Landes vom 5.9.2016, http://provinz.bz.it/news/de/news.asp?news_action=4&news_article_id=559898 (30.9.2020); Sigmundskroner Gipfel, salto.bz vom 5.9.2016, <http://salto.bz/article/05092016/sigmundskroner-gipfel> (am 30.9.2020 nur noch für Abonnenten abrufbar).

¹⁰⁸⁴ Dazu Wiener Blick auf Südtirol-Autonomie, Dolomiten vom 1./2.6.2017, 13. Dabei betonte *Kompatscher*, dass es die bis Anfang der 1990er-Jahre „teilweise vertretene Position, dass Südtirol eine inneritalienische Angelegenheit sei“, heute nicht mehr gebe: Italien habe

11. Juni 2017 die Staatsoberhäupter Österreichs und Italiens, *Alexander Van der Bellen* und *Sergio Mattarella*, in Südtirol ein, um gemeinsam das 25-Jahr-Jubiläum der Streitbeilegung zu begehen.¹⁰⁸⁵ Dabei forderten *Kompatscher* und *Van der Bellen* die Wiederherstellung der seit 1992 ausgehöhlten Kompetenzen Südtirols.¹⁰⁸⁶

Van der Bellen und *Mattarella* betonten dann auch am 1. Juli 2019 im Rahmen eines Staatsbesuchs in Österreich u. a., dass Südtirol ein Paradebeispiel internationaler Konfliktlösung und ein verbindendes Element sei.¹⁰⁸⁷

Zuletzt kamen *Van der Bellen* und *Mattarella* auch am 23. November 2019 – und somit auf den Tag genau 50 Jahre nach der Zustimmung der *SVP* zum Paket¹⁰⁸⁸ – nach Südtirol, um dem 100. Jahrestag des Staatsvertrags von Saint-Germain-en-Laye zu gedenken und das 50-Jahr-Jubiläum der Annahme des Pakets zu feiern.¹⁰⁸⁹ Dabei betonten v. a. *Van der Bellen* und *Kompatscher* das Erfordernis einer Weiterentwicklung der Autonomie als gemeinsame Aufgabe von Bozen, Rom und Wien.¹⁰⁹⁰

Insg. zeigen diese allgemeinen Entwicklungen seit 1992 eindeutig, dass die völkerrechtliche Verankerung des Pakets und der Paket-Autonomie sowie die Schutzfunktion Österreichs nicht nur bestätigt, sondern – gerade durch die nachfolgend darzustellende Staatenpraxis – noch wesentlich gestärkt wurden.¹⁰⁹¹ Daran können auch einzelne Äußerungen italienischer Politiker nichts ändern, die den Fortbestand der Schutzfunktion in Zweifel zogen.¹⁰⁹² Zudem zeugen auch die diversen (Premieren-)Besuche hoher Amtsträger Österreichs und Italiens von einer spürbaren Entspannung der bilateralen Beziehungen (auch) in Bezug auf Südtirol. Gleichwohl sorgen Themen wie die im Regierungsprogramm der 2017–2019 in Österreich regierenden *ÖVP-FPÖ*-Koalition geplante Einräumung des Rechts auf zusätzlichen Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft für Südtiroler¹⁰⁹³ immer noch für Misstöne.¹⁰⁹⁴

mittlerweile akzeptiert, dass Südtirol eine internationale Angelegenheit sei und informiere Österreich über jede geplante Autonomieänderung.

¹⁰⁸⁵ Vgl. nur Dolomiten vom 12. 6. 2017, 2 f.

¹⁰⁸⁶ Siehe dazu ausführlicher unten 3. Teil, B.IV.2.

¹⁰⁸⁷ Vgl. „Südtirols Autonomie ist garantiert“, Dolomiten vom 2. 7. 2019, 9.

¹⁰⁸⁸ Vgl. oben 2. Teil, A.IV.2.b)ee). Die Landesversammlung fand zwar am 22. 11. 1969 statt, das Abstimmungsergebnis stand dann aber erst um 2.30 Uhr des 23. 11. 1969 fest. Vgl. Dolomiten vom 25. 11. 2019, 4.

¹⁰⁸⁹ Vgl. dazu z. B. Seite an Seite, *salto.bz* vom 23. 11. 2019, <http://salto.bz/article/23112019/mattarella-van-der-bellen-tirol> (am 30. 9. 2020 nur noch für Abonnenten abrufbar); Dolomiten vom 25. 11. 2019, 4–7.

¹⁰⁹⁰ Vgl. z. B. Dolomiten vom 25. 11. 2019, 4 f.

¹⁰⁹¹ In diesem Sinne auch *Obwexer*, Schutzfunktion 176; ähnlich *Karl*, *EJM* 2017, 329 und 334 f.

¹⁰⁹² Vgl. dazu z. B. *Obwexer*, Schutzfunktion 163 f.; *Gismann*, *EE* 2003, 11 f.; *Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten* (Hg.), Bericht 2012, 75.

¹⁰⁹³ Vgl. Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017–2022, 33, abrufbar z. B. unter http://oeh.ac.at/sites/default/files/files/pages/regierungsprogramm_2017-2022.pdf

2. Staatenpraxis bei Erweiterungen bzw. Änderungen des Schutzsystems

Um einiges wichtiger als die oft nur symbolischen allgemeinen Entwicklungen ist zweifellos der Umgang der beiden Staaten mit (geplanten oder schon beschlossenen) Erweiterungen¹⁰⁹⁵ und/oder Änderungen¹⁰⁹⁶ jener Bestandteile des Minderheitenschutzsystems Südtirols, die völkerrechtlich – auf dem Niveau von 1992 – verankert sind. Hier ist seit der Streitbeilegung eine rege Staatenpraxis erkennbar, die zuletzt auch eine gewisse Konsistenz erreichte.

a) Briefwechsel zur Reform des Autonomiestatuts von 2001

Erstmals nach 1992 informierte Italiens damaliger Außenminister *Dini* seine Amtskollegin *Ferrero-Waldner* mit Brief vom 23. Oktober 2000¹⁰⁹⁷ über einen damals im Parlament behandelten VerfG-Entwurf,¹⁰⁹⁸ der u. a. auch Änderungen des Statuts vorsehe, die aber mit den Vertretern der deutschsprachigen Minderheit im Parlament abgestimmt worden seien.

Ferner habe die Abgeordnetenkammer im Zuge der Behandlung des besagten Entwurfs eine Resolution¹⁰⁹⁹ angenommen, die – so *Dini* weiter – „die Regierung verpflichtet, bei allen öffentlichen Stellen und in der Form, in der es verlangt ist, das Verfahren zur Revision der Maßnahme Nr. 50 des sogenannten Maßnahmenpaketes zugunsten der Südtiroler Bevölkerung einzuleiten, um [die einschlägige Norm des

(30. 9. 2020): „Im Geiste der europäischen Integration [...] wird in Aussicht genommen, den Angehörigen der Volksgruppen deutscher und ladinischer Muttersprache in Südtirol, für die Österreich auf der Grundlage des Pariser Vertrages und der nachfolgenden späteren Praxis die Schutzfunktion ausübt, die Möglichkeit einzuräumen, die, zusätzlich zur italienischen [...] die österreichische Staatsbürgerschaft zu erwerben.“

¹⁰⁹⁴ Vgl. z. B. Austria, cittadinanza ai sudtirolesi: prima polemica del governo di centro-destra con l'Europa, La Repubblica vom 17. 12. 2017, http://repubblica.it/esteri/2017/12/17/news/austria_il_governo_pensa_di_concedere_cittadinanza_anche_a_minoranza_in_alto_adige_tajani_mossa_non_distensiva_-184427490 (30. 9. 2020).

¹⁰⁹⁵ Dazu aus innerstaatlicher Sicht oben 3. Teil, A.II. Für eine Definition des Begriffs der „Erweiterungen“ des Schutzniveaus von 1992 (auch in Abgrenzung zu „Änderungen“ und „Einschränkungen“ dieses Niveaus) siehe darüber hinaus auch oben 3. Teil, A.

¹⁰⁹⁶ Dazu aus innerstaatlicher Sicht oben 3. Teil, A.III. Für eine Definition des Begriffs der „Änderungen“ des Schutzniveaus von 1992 (auch in Abgrenzung zu „Erweiterungen“ und „Einschränkungen“) siehe zudem auch oben 3. Teil, A. Zur völkerrechtlichen Relevanz von nicht nachvollzogenen Erweiterungen und *Einschränkungen* (dazu aus innerstaatlicher Sicht ausführlich oben 3. Teil, A.IV.) siehe dagegen unten 3. Teil, B.III. bzw. 3. Teil, B.IV.

¹⁰⁹⁷ Vollinhaltlich abgedruckt in Bericht der Bundesministerin für auswärtige Angelegenheiten betreffend jüngste Entwicklungen der Südtirol-Autonomie, III-88 BlgNR 21. GP, Beilage B, 62 f. (Original-Wortlaut in italienischer Sprache) und 64 (deutsche Übersetzung).

¹⁰⁹⁸ Das spätere VerfG Nr. 2/2001. Siehe dazu ausführlich oben 3. Teil, A.II.2.; kurz auch unten 3. Teil, B.III.2.

¹⁰⁹⁹ Tagesordnungspunkt Nr. 9/168-B/2, StProt. Abgeordnetenkammer, 765. Sitzung 13. GP, Anhang A, 12 f., http://documenti.camera.it/_dati/leg13/lavori/stenografici/sed765/aintero.pdf (30. 9. 2020).

Autonomiestatuts] abzuändern und den derzeitigen Verhältnissen und den diesbezüglich weit vorhandenen Erwartungen anzupassen.“¹¹⁰⁰ Es ist dies die Pflicht zu vierjähriger Ansässigkeit als Voraussetzung für das aktive Wahlrecht bei Regionalrats- (heute: Landtags-) ¹¹⁰⁰ und Gemeinderatswahlen. ¹¹⁰¹

Im Parlament sei beschlossen worden, diese Ansässigkeitsklausel für das Trentino auf ein Jahr herabzusetzen, ¹¹⁰² während sie für Südtirol – „dem internationalen Charakter des Pakets entsprechend“ („*in ossequio al carattere internazionale del Pacchetto*“) – nicht verändert werde. Da die Mehrheit der Parlamentarier aber der Ansicht sei, dass die Maßnahme „nicht mehr den tatsächlichen Gegebenheiten entspricht und einer Überprüfung unterzogen werden sollte“, schlägt *Dini* Österreich die Aufnahme der „erforderlichen Kontakte“ vor, „um im gegenseitigen Einvernehmen eine Lösung der Angelegenheit herbeizuführen.“

Dinis Vorgehen bekräftigt damit implizit die italienische Anerkennung der Schutzfunktion Österreichs, ¹¹⁰³ der Grundlegung des Pakets im Pariser Vertrag ¹¹⁰⁴ – diese Grundlegung ist (mit dem Estoppel-Prinzip) der Rechtsgrund für den „internationalen Charakter des Pakets“ – und des Zustimmungsrechts Österreichs zu Eingriffen in die Paket-Autonomie. ¹¹⁰⁵

Ferrero-Waldner antwortete *Dini* mit Brief vom 2. November 2000, ¹¹⁰⁶ indem sie die – mit den Minderheitenvertretern abgesprochenen – Änderungen zur Kenntnis nahm und als „auf der Linie jenes Konzeptes einer dynamischen Autonomieentwicklung“ liegend bezeichnete, „zu dem sich die italienischen Regierungen seit 1996 bekannt haben.“ Italiens Wunsch zur Änderung der Paketmaßnahme Nr. 50 nahm sie dagegen zur Kenntnis, behielt sich aber vor der Aufnahme von Gesprächen eine nähere Prüfung vor. Die Änderung wurde dann aber von Italien nicht mehr weiterverfolgt.

In einem Schreiben an *Ferrero-Waldner* vom Mai 2001 bezeichnete *Dini* die Behandlung der Fragen, die die deutschsprachige Minderheit Südtirols betreffen, als „wichtigen Aspekt der bilateralen Beziehungen“. Er bekundete die Absicht, dass

¹¹⁰⁰ Art. 25 Abs. 1 und 2 ASt. i. d. F. Art. 4 Abs. 1 lit. f VerFG Nr. 2/2001. Siehe zu dieser wichtigen Umkehrung des institutionellen Verhältnisses von Region und Ländern durch die Statutsreform von 2001 oben 3. Teil, A.II.2.a).

¹¹⁰¹ Siehe dazu bereits oben 2. Teil, B.II.1.b)cc) (bei Fn. 1220 f.).

¹¹⁰² Vgl. denn auch Art. 25 Abs. 2 ASt. i. d. F. Art. 4 Abs. 1 lit. f VerFG Nr. 2/2001.

¹¹⁰³ In diesem Sinne auch *Obwexer*, Schutzfunktion 176; *Hilpold*, Absicherung 46.

¹¹⁰⁴ So auch *Hilpold*, Absicherung 46.

¹¹⁰⁵ So auch *Karl*, EJM 2017, 334 f. (Vorgehen *Dinis* als „*best practice*“-Beispiel für die nötige Herstellung des Einvernehmens mit Österreich); *Obwexer*, EJM 2018, 338 (jedenfalls bei Eingriffen in Minderheitenrechte).

¹¹⁰⁶ Abgedruckt in III-88 BlgNR 21. GP, Beilage C, 65 f.

Italien „weiterhin im Geiste des Einvernehmens und in voller Zusammenarbeit“ mit Österreich vorgehen wolle.¹¹⁰⁷

b) Notenwechsel zur Finanzvereinbarung von 2009

Am 30. November 2009 vereinbarten die Landeshauptleute *Durnwalder* und *Dellai* sowie die Minister *Tremonti* und *Calderoli* eine neue Finanzregelung (Mailänder Abkommen),¹¹⁰⁸ die zahlreiche Neuerungen der Finanzarchitektur – und somit natürlich auch Änderungen der völkerrechtlich auf dem Niveau von 1992 verankerten Regelung – nach sich zog.¹¹⁰⁹ Trotzdem – und anders als 2000/2001 *Dini* als Außenminister einer Mitte-Links-Regierung unter *Giuliano Amato* – informierte die Mitte-Rechts-Regierung unter *Silvio Berlusconi* Österreich weder im Vorfeld noch im Nachhinein über den Abschluss des Abkommens. Eine nachträgliche Information erfolgte allerdings mit einem Schreiben von LH *Durnwalder* an Außenminister *Michael Spindelegger* vom 1. Februar 2010, das Österreich „im Sinne der internationalen Verankerung der Autonomie“ um eine Mitteilung seines Einverständnisses an Italien ersuchte.¹¹¹⁰ Diesem Begehren kam Österreich mit Verbalnote vom 23. Februar 2010 nach, indem es das Mailänder Abkommen unter Bezugnahme auf die einvernehmliche Vorgehensweise zwischen dem Staat und Südtirol zustimmend zur Kenntnis nahm.¹¹¹¹

Daraufhin übermittelte Italien mit Verbalnote vom 16. März 2010 die auf dem Mailänder Abkommen beruhenden Gesetzesbestimmungen an Österreich, betonte aber zugleich deren Natur als interne Rechtsnormen, denen die Region und die zwei Länder zugestimmt hätten und die nach Abschluss des Verfahrens im Parlament unverzüglich in Kraft getreten seien. Eine weitere Genehmigung sei weder verlangt worden noch erforderlich gewesen.¹¹¹²

Somit weicht dieser Notenwechsel zunächst insofern vom Briefwechsel 2000/2001 ab, als eine „Vorabinformation Österreichs durch Italien“ fehlt.¹¹¹³ V. a. aber

¹¹⁰⁷ Vgl. Bericht der Bundesministerin für auswärtige Angelegenheiten betreffend Südtirol. Autonomieentwicklung seit 2000, III-35 BlgNR 22. GP, 2.

¹¹⁰⁸ Abgedruckt z. B. in Anhang A des Beschlusses der Landesregierung des Trentino Nr. 2892 vom 30. 11. 2009. Siehe dazu z. B. III-59 BlgNR 25. GP, 2; aus innerstaatlicher Sicht ausführlicher oben 3. Teil, A.III.1.a).

¹¹⁰⁹ Vgl. kurz oben 2. Teil, B.II.1.d)aa)(3) (Grundzüge der Finanzautonomie) sowie 3. Teil, A.III.1.a) (Finanzregelung 2009).

¹¹¹⁰ Autonomie Provinz Bozen-Südtirol, Prot. 1/14.01/57068 (zitiert nach: *Obwexer*, EJM 2018, 339, Fn. 20).

¹¹¹¹ Österreichische Botschaft in Italien, POL_0020_2010 (laut *Obwexer*, EJM 2018, 339, Fn. 20). Vgl. III-59 BlgNR 25. GP, 2. Für den exakten Wortlaut der Note siehe die öffentlich zugänglichen Anfragebeantwortungen des Außenministers *Kurz* 2979/AB 25. GP, 2, und 3589/AB 25. GP, 2.

¹¹¹² Italienisches Außenministerium, Prot. 096384 (zitiert nach: *Obwexer*, EJM 2018, 339, Fn. 20).

¹¹¹³ *Obwexer*, EJM 2018, 339.

weicht er auch von der Übereinkunft von 1992 ab und knüpft an die überholte Ansicht an, die Paket-Autonomie sei eine innerstaatliche Angelegenheit Italiens, die „ohne Zustimmung bzw. ‚Genehmigung‘ Österreichs geändert werden könne. Dieser Rechtsstandpunkt ist aber seit der Abgabe der Streitbeilegungserklärung völkerrechtlich nicht mehr mit Erfolg vertretbar.“¹¹¹⁴

c) Briefwechsel zur Finanzvereinbarung von 2014

Gerade wegen dieser unzulänglichen italienischen Vorgehensweise, die dem völkerrechtlich gebotenen Umgang mit Änderungen des Schutzniveaus von 1992 in keiner Weise gerecht wird und überholt erschienene Argumentationsmuster aufgreift, verdient der Briefwechsel zur Finanzregelung von 2014 besondere Berücksichtigung.

Diese neue Finanzregelung entstand in teilweiser Abänderung des Mailänder Abkommens, das Italien wiederholt missachtet hatte. Daher stieg nun aber auch der Wunsch nach einer (stärkeren) völkerrechtlichen Verankerung. Und tatsächlich war die am 15. Oktober 2014 von den Landeshauptleuten *Kompatscher* und *Rossi* mit den Ministern *Padoan* und *Lanzetta* geschlossene Finanzvereinbarung (Sicherungspakt) nach der Zustimmung der Südtiroler Landesregierung zum Umsetzungsgesetzentwurf Gegenstand eines Briefwechsels.¹¹¹⁵

aa) Inhalt des Briefs von Ministerpräsident *Renzi*

Italiens Ministerpräsident *Renzi* setzte Österreichs Bundeskanzler *Faymann* mit Brief vom 16. Dezember 2014¹¹¹⁶ über die „Regelung der gegenseitigen Finanzbeziehungen“ in Kenntnis, die „die italienische Regierung mit den Landeshauptleuten der beiden Autonomen Provinzen Trient und Bozen vereinbart“ habe. Das dem Schreiben beigefügte Abkommen werde erforderlichenfalls „durch eigene Rechtsvorschriften umgesetzt.“

Im zweiten Absatz des Briefs teilt *Renzi* mit, die gegenständliche Initiative beruhe „auf der Note vom 22. April 1992, mit welcher das Protokoll der Sitzung der Abgeordnetenkommission vom 30. Jänner 1992 übermittelt wurde. Dieses [Protokoll] enthielt eine Auflistung der vom [italienischen] Parlament im Dezember 1969 verabschiedeten Durchführungsvorschriften für die Maßnahmen zugunsten der Bevölkerung Südtirols (u. a. das Gesetz Nr. 386 vom 30. November 1989 ‚Bestim-

¹¹¹⁴ So m.w.N. *Obwexer*, EJM 2018, 339 f. Dazu auch ausführlich oben u. a. 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(5) und 2. Teil, A.VI.2.b).

¹¹¹⁵ Siehe dazu aus innerstaatlich-verfassungsrechtlicher Sicht oben 3. Teil, A.III.1.b).

¹¹¹⁶ Amt des italienischen Ministerpräsidenten, Prot. Nr. 0002174 P-4.1.4 (laut *Obwexer*, EJM 2018, 340, Fn. 26). Deutsche Übersetzung in Anfragebeantwortung des Bundeskanzlers *Faymann* 3577/AB 25. GP, 2.

mungen zur Koordinierung der Finanzen der Region Trentino-Südtirol und der Autonomen Provinzen Trient und Bozen mit der Steuerreform’).“

Im dritten Absatz beteuert *Renzi*, die italienische Regierung werde – „[g]etreu dem Geiste, welcher die italienisch-österreichischen Beziehungen stets geprägt“ habe – „auch weiterhin eine zwischen dem Zentralstaat und der Autonomen Provinz Bozen einvernehmliche bilaterale Vorgehensweise gewährleisten, um den Schutz der sprachlichen Minderheiten in der Autonomen Provinz Bozen sowie die Umsetzung der Autonomie bei Gesetzgebung und Verwaltung der oben genannten Gebiete auch in Zukunft zu garantieren.“

bb) Inhalt des Antwortbriefs von Bundeskanzler *Faymann*

Bundeskanzler *Faymann* antwortete *Renzi* mit Schreiben vom 22. Jänner 2015,¹¹¹⁷ indem er sich für das Schreiben bedankte, mit dem *Renzi* ihm die neue Finanzvereinbarung zwischen der Zentralregierung, der Region und den Autonomen Provinzen zur Kenntnis brachte.

In einem zweiten Absatz betont *Faymann* wörtlich: „Diese auf der Note vom 22. April 1992 beruhende Initiative ist ein wichtiger Schritt im Rahmen der Bemühungen Österreichs und Italiens um die Umsetzung und Weiterentwicklung der Autonomie Südtirols zum Schutz der dort lebenden sprachlichen Minderheiten. Dabei kommt der von der italienischen Regierung bekräftigten einvernehmlichen bilateralen Vorgangsweise, wie sie bei der neuen Finanzvereinbarung angewandt wurde, besondere Bedeutung zu.“

cc) Bewertung: Völkerrechtliche Verankerung der Finanzvereinbarung

Völkerrechtlich sind die Briefe *Renzis* und *Faymanns* jeweils als einseitige Erklärungen zu bewerten, „die gegenbezüglich sind und insoweit Bindungswirkung entfalten.“¹¹¹⁸ Insb. ist das schon 1992 gegebene¹¹¹⁹ und von *Renzi* erneuerte Versprechen völkerrechtlich bindend, die italienische Regierung werde weiterhin eine einvernehmliche Vorgehensweise zwischen dem Zentralstaat und Südtirol gewährleisten, um den Schutz der sprachlichen Minderheiten in Südtirol und die Umsetzung der Autonomie auch künftig zu garantieren. Somit bleibt das Konsensprinzip weiterhin völkerrechtlich verankert.¹¹²⁰

¹¹¹⁷ Vollinhaltlich abgedruckt in 3577/AB 25. GP, 2 f.

¹¹¹⁸ In diesem Sinne auch *Obwexer*, Das Land Südtirol Nr. 1/2016, 39 (Zitat); *Hilpold/Perathoner*, Rom bekräftigt Schutzfunktion gegenüber Südtirol, Die Presse vom 28. 1. 2015, <http://diepresse.com/home/4649393> (30. 9. 2020); *Mair H.*, Absicherung 71 ff.

¹¹¹⁹ Siehe zur entsprechenden Zusage Italiens aus dem Jahr 1992 oben 2. Teil, A.VI.1.b) hh)(1).

¹¹²⁰ In diesem Sinne auch *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 113, 115 und 607; *Obwexer*, EJM 2018, 341; *Mair H.*, Absicherung 72 f. Vgl. dazu auch *Faymann* in 3577/AB 25. GP, 3. Nicht zutreffend dagegen *Hilpold/Perathoner* (Schutzfunktion) sowie *Perathoner*

Die völkerrechtliche Verankerung der neuen Finanzregelung von 2014 war aber v. a. deshalb erforderlich, weil bis dahin nur die 1992 geltende Finanzregelung völkerrechtlich verankert war, die aber innerstaatlich nach mehreren Änderungen größtenteils nicht mehr in Kraft war.¹¹²¹ Mit dem Briefwechsel wurden nun zum ersten Mal seit 1992 innerstaatliche Änderungen auch im Völkerrecht nachvollzogen: Beide Briefe nehmen auf die italienische Note vom 22. April 1992 Bezug, mit der Italien bekanntlich Österreich die konkreten Inhalte der Paket-Autonomie mitteilte, die – mit der Note Österreichs vom 11. Juni 1992 – konsensual als von Italien einzuhaltender Standard verankert wurden.¹¹²² Durch die Bezugnahmen auf die Note vom 22. April 1992, die u. a. auch die damalige Finanzregelung enthielt (was *Renzi* explizit betont), wird nun die neue Finanzregelung konsensual festgeschrieben und völkerrechtlich verankert.¹¹²³ Ähnlich wie innerstaatlich das Statut durch die neue Finanzregelung geändert wurde, wurde nun – im Völkerrecht – auch die das Schutzniveau enthaltende Note vom 22. April 1992 in diesem Bereich durch den Briefwechsel *Renzi-Faymann* geändert.

Rechtsdogmatisch bewirkt diese klar zum Ausdruck kommende Anknüpfung an die Paket-Autonomie laut Auflistung in der italienischen Note vom 22. April 1992 – aber auch an das Paket, den Minderheitenschutz (Pkt. 1 PV) und die Autonomie (Pkt. 2 PV) –, dass sich dieser Briefwechsel schlüssig in die formalisierte spätere Praxis zum Pariser Vertrag, die bisher im Paket und in der 1992 geltenden Paket-Autonomie zum Ausdruck kam,¹¹²⁴ einfügt, sie fortspannt und zugleich ihren bilateralen Charakter noch zusätzlich untermauert.¹¹²⁵ Somit ist wohl auch der Briefwechsel *Renzi-Faymann* eine spätere Übereinkunft, zumindest aber eine spätere

(Südtirol-Autonomie 186), die die Verpflichtung zur Herstellung eines Einvernehmens, die sich aus dem Briefwechsel ergibt, auf das Verhältnis Österreichs und Italiens – und nicht (auch) auf jenes zwischen Südtirol (bzw. der zwei Minderheiten) und dem Zentralstaat – beziehen. Eine solche Auslegung kann – wenn, dann – erst auf den Briefwechsel zum VerfG Nr. 1/2017 gestützt werden (dazu unten 3. Teil, B.II.2.d)). Für dieselbe abweichende Auslegung der Erklärung *Andreottis* vom 30. 1. 1992 siehe auch schon oben 2. Teil Fn. 950. Eine Zustimmungspflicht Österreichs besteht aber freilich trotzdem – sie ergibt sich aber nicht aus den Erklärungen *Andreottis* bzw. *Renzis*, sondern allgemein aus der völkerrechtlichen Verankerung der Paket-Autonomie, aus der daraus resultierenden Schutzfunktion Österreichs und v. a. aus der Tatsache, dass Österreich die Streitbeilegungserklärung nur unter der Bedingung abgegeben hat, dass das Schutzniveau von 1992 (das diese ja erst ermöglichte) auch künftig beibehalten wird. Vgl. dazu u. a. oben 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(5).

¹¹²¹ Vgl. kurz oben 2. Teil, B.II.1.d)aa)(3) (Fn. 1373, m.w.N.); ausführlich zur (verfasungsrechtlichen) Entwicklung der Finanzregelung Südtirols im Vergleich zum *status quo* von 1992 *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 97 ff.

¹¹²² Siehe dazu ausführlich oben 2. Teil, A.VI.1.b)hh) und 2. Teil, A.VI.2.b).

¹¹²³ Ähnlich *Mair H.*, Absicherung 74. Im Sinne der völkerrechtlichen Verankerung der im Sicherungspakt akkordierten Finanzregelung auch *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 113; *Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres* (Hg.), Bericht 2014, 71 („völkerrechtliche Relevanz“).

¹¹²⁴ Siehe dazu ausführlich oben 2. Teil, A.VI.1.

¹¹²⁵ Ähnlich *Mair H.*, Absicherung 73 ff. (mit Aussage *Zellers* in Fn. 440); *Faymann* in 3577/AB 25. GP, 5.

Praxis zum Pariser Vertrag,¹¹²⁶ da er die gemeinsame Vertragsauffassung Österreichs und Italiens im (essenziellen) Finanzbereich zum Ausdruck bringt.¹¹²⁷

Ähnlich wie bereits hinsichtlich der 1992 geltenden Paket-Autonomie ist freilich auch hier nicht sicher, ob die neue Finanzregelung aufgrund dieser völkerrechtlichen Verankerung bis ins letzte Detail beim IGH eingeklagt werden könnte.¹¹²⁸ In jedem Fall ist der Briefwechsel aber geeignet, Österreichs Position als Gesprächs- und Verhandlungspartner bei Fragen der Autonomie – und das Einfordern dieser Position auf diplomatischem Weg – zu bestärken.¹¹²⁹ Dies gilt umso mehr, als die Mitteilung *Renzis* – zum zweiten Mal nach *Dinis* Brief im Jahr 2000 – eine Vorabinformation Österreichs über eine *anstehende* Änderung des Statuts vornimmt. Zwar erfolgt damit kein Zustimmungersuchen, Österreich wurde aber immerhin die Möglichkeit gegeben, Einspruch gegen die geplante Änderung zu erheben.¹¹³⁰

Da die neue Finanzregelung somit eine bilateral zwischen Österreich und Italien akkordierte Änderung einer im Jahr 1992 bestehenden Autonomieregelung darstellt, ist sie auch von der Schutzfunktion Österreichs umfasst.¹¹³¹ Ganz allgemein ist der Briefwechsel ein klarer Beweis für den Fortbestand der Schutzfunktion über die Streitbeilegung hinaus.¹¹³² Ebenso unterstreicht er das notwendige Verständnis des Minderheitenschutzsystems als dauerhafte völkerrechtliche Verpflichtung¹¹³³ und betont das Ziel des Minderheitenschutzes.

d) Briefwechsel zum Ladiner-Verfassungsgesetz 2017

LH *Kompatscher* äußerte 2017 das Ziel, auch künftige Änderungen des Statuts – und zuerst einen damals in erster Lesung im Parlament behandelten VerfG-Entwurf über den Schutz der Ladiner¹¹³⁴ – nach dem Vorbild des Briefwechsels *Renzi-Fay-*

¹¹²⁶ In diesem Sinne *Mair H.*, Absicherung 74.

¹¹²⁷ Ähnlich – wenn auch allgemeiner – *Tichy*, Schutzfunktion 191.

¹¹²⁸ *Hilpold* (Stufenlösung 2016, 146) mahnt an, dass die Bedeutung des Briefwechsels nicht „im Sinne einer Einklagbarkeit von Punkt und Beistrich der Südtiroler Finanzautonomie vor dem Internationalen Gerichtshof“ überbetont werden solle. Immerhin gehen *Hilpold/Perathoner* (Schutzfunktion) – vorsichtig – davon aus, dass die „Klagsbefugnis [...] im Extremfall [...] gegeben sein kann“. Vgl. auch *Mair H.*, Absicherung 76, m.w.N.

Siehe zur Frage der Reichweite der Klagbarkeit der Paket-Autonomie vor dem IGH bereits oben 2. Teil, A.VI.2.c).

¹¹²⁹ Ähnlich *Hilpold/Perathoner*, Schutzfunktion.

¹¹³⁰ *Obwexer*, EJML 2018, 341. Hier habe Österreich aber „weder Einspruch erhoben noch explizit zugestimmt.“

¹¹³¹ *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 23.

¹¹³² So auch *Hilpold/Perathoner*, Schutzfunktion; *Hilpold*, Stufenlösung 2016, 146.

¹¹³³ *Hilpold/Perathoner*, Schutzfunktion: „Die Streitbeilegungserklärung wurde damit dynamisiert, der Dialog zwischen beiden Ländern über eine sinnvolle Autonomieumsetzung reaktiviert.“

¹¹³⁴ Senatsakt Nr. 2643/XVII, in erster Lesung am 10.5.2017 genehmigt; Kammerakt Nr. 56-B/XVII, in erster Lesung am 20.6.2017 genehmigt, <http://www.camera.it/leg17/126?>

mann völkerrechtlich abzusichern.¹¹³⁵ (Zudem wäre es aber sinnvoll, auch Änderungen an *DFB* – analog zur Note vom 22. April 1992 – zum Inhalt von Noten- bzw. Briefwechseln zu machen.¹¹³⁶)

Für das Ladiner-VerfG war ein völkerrechtlicher Nachvollzug sogar dringend notwendig, da die geplante Ausdehnung der Schutzrechte der *Ladiner* in einigen Fällen zwingend zu einer entsprechenden Einschränkung von im Paket zugunsten der *deutschsprachigen* Minderheit verankerten Maßnahmen führt.¹¹³⁷ Vom Berichterstatter im Senat, *Karl Zeller*, auf diesen Umstand aufmerksam gemacht, sagte die italienische Regierung im Mai 2017 denn auch die rasche Einleitung der für die Herstellung des Einvernehmens mit Österreich erforderlichen völkerrechtlichen Verfahren zu.¹¹³⁸

aa) Inhalt des Briefs von Ministerpräsident *Gentiloni*

Tatsächlich teilte Italiens Ministerpräsident *Gentiloni* dem österreichischen Bundeskanzler *Kern* mit Schreiben vom 15. Oktober 2017 mit, dass das italienische Parlament gerade einen VerfG-Entwurf behandle, der Änderungen des in Durchführung des Pakets erlassenen Autonomiestatuts vorsehe. Betroffen seien insb. die Paketmaßnahmen Nr. 70, 75, 85, 89, 91, 95 und 96, um einige der für die deutsche und die italienische Sprachgruppe vorgesehenen Schutzregelungen auch auf die ladinische Sprachgruppe zu erstrecken. Die Änderungen des Statuts seien mit den Vertretern der deutschen und ladinischen Sprachminderheiten im Parlament vereinbart worden. *Gentiloni* nahm auch ausdrücklich auf die Note vom 22. April 1992 Bezug, mit der Italien die Liste der Durchführungsakte der Maßnahmen zugunsten

tab=&leg=17&idDocumento=0056-B (30.9.2020). Siehe zum Ladiner-VerfG 2017 aus verfassungsrechtlicher Sicht oben 3. Teil, A.III.2.

¹¹³⁵ Vgl. Neuer Brief von Rom nach Wien angestrebt, Dolomiten vom 12. 6. 2017, 2; Wiener Blick auf Südtirol-Autonomie, Dolomiten vom 1./2. 6. 2017, 13.

¹¹³⁶ Siehe zu dieser Überlegung auch unten 4. Teil, A.V.3.

¹¹³⁷ So auch *Zeller*, EJM 2018, 500. Siehe dazu auch sogleich unten 3. Teil, B.II.2.d)aa) und 3. Teil, B.II.2.d)cc).

¹¹³⁸ Vgl. StProt. Senat, 820. Sitzung 17. GP, 13 (17: „*vengono modificati diversi articoli dello Statuto [...] emanati in esecuzione del cosiddetto Pacchetto per l'Alto Adige e, in particolare, delle misure nn. 70, 75, 85, 89, 91, 95 e 96. Pertanto, in conformità alla nota verbale del Governo italiano del 22 aprile 1992 e nello spirito di dialogo e di leale collaborazione che ha sempre caratterizzato le relazioni italo-austriache, dovrebbero essere avviate anche le procedure internazionali ai fini del raggiungimento delle necessarie intese*“; Bericht *Zeller*) bzw. 23 (23 f.: „*Trattandosi di un disegno di legge di iniziativa parlamentare, il Governo si rimette al voto dell'Assemblea, però garantisce che poiché il provvedimento prevede la modifica di alcune previsioni oggetto dell'accordo internazionale con l'Austria, quanto prima verranno avviate tutte le procedure internazionali necessarie per raggiungere l'intesa con quel Paese affinché ciò possa avvenire*“; Wortmeldung des Regierungsvertreters *Bressa*), <http://senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1022343.pdf> (30.9.2020). Siehe dazu auch *Zeller*, EJM 2018, 500 f., der Bedenken des italienischen Außenministeriums als Grund für die schleppe Umsetzung dieser Zusage der italienischen Regierung vom 10.5.2017 ausmacht.

der Bevölkerungsgruppen Südtirols, denen das Parlament im Dezember 1969 zugestimmt habe (darunter auch das VerfG Nr. 1/1971), an Österreich übermittelt habe. Abschließend betonte *Gentiloni*, dass die italienische Regierung – in dem Geist, der die italienisch-österreichischen Beziehungen stets charakterisiert habe – weiterhin die einvernehmliche bilaterale Vorgehensweise garantieren werde, um auch in Zukunft den Schutz der Sprachminderheiten in der Autonomen Provinz Bozen und die Ausübung der Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie für das genannte Gebiet zu gewährleisten.¹¹³⁹

bb) Inhalt des Antwortbriefs von Bundeskanzler *Kern*

Bundeskanzler *Kern* bedankte sich mit Schreiben vom 31. Oktober 2017 für das Schreiben *Gentilonis*, mit dem ihm die geplanten Änderungen des Autonomiestatus über den Schutz der ladinischen Sprachminderheit zur Kenntnis gebracht wurden. Diese auf der Note vom 22. April 1992 beruhende Initiative sei ein wichtiger Schritt im Rahmen der Bemühungen Österreichs und Italiens zur Umsetzung und Weiterentwicklung der Autonomie Südtirols und zum Schutz der dort lebenden sprachlichen Minderheiten. Dabei komme der von der italienischen Regierung bekräftigten bilateralen Vorgehensweise, wie sie bei den geplanten Änderungen des Autonomiestatus angewandt wurde, besondere Bedeutung zu.¹¹⁴⁰

Nach dem Briefwechsel wurden die vereinbarten Änderungen des Autonomiestatus mit VerfG Nr. 1/2017 verabschiedet. Sie traten am 15. Dezember 2017 in Kraft.¹¹⁴¹

cc) Bewertung: Änderung einiger Paketmaßnahmen

Da sich der Briefwechsel von 2017 sowohl in Bezug auf die Vorgehensweise (Information des italienischen Ministerpräsidenten *vor* der geplanten Statutsänderung; Antwortschreiben des österreichischen Bundeskanzlers mit bloßer Kenntnisnahme) als auch in Bezug auf den Inhalt (v. a.: beiderseitige Betonung des Konsensprinzips und Bezugnahme auf die italienische Note von 1992; Anknüpfung an Paket, Minderheitenschutz und Autonomie) sehr stark an jenen von 2014 anlehnt, gilt das zu diesem Gesagte hier in analoger Weise.¹¹⁴²

¹¹³⁹ Zitiert nach *Obwexer*, EJM 2018, 341.

¹¹⁴⁰ Zitiert nach *Obwexer*, EJM 2018, 341 f.

¹¹⁴¹ Wie in *Gentilonis* Schreiben erwähnt, berührt das VerfG Nr. 1/2017 die Paketmaßnahmen Nr. 70 (in Art. 9), 75 (Art. 3), 85 (Art. 5), 89 (Art. 7), 91 (Art. 4) sowie 95 und 96 (jeweils Art. 6). Siehe dazu auch oben 3. Teil, A.III.2.

¹¹⁴² Dazu oben 3. Teil, B.II.2.c) (v. a. 3. Teil, B.II.2.c)cc)). Auch *Obwexer* (EJM 2018, 342) betont, dass der Briefwechsel von 2017 „im Wesentlichen die bilaterale Vorgangsweise, wie sie mit dem Briefwechsel Dini – Ferrero-Waldner (2000) initiiert und mit dem Briefwechsel Renzi – Faymann (2014/15) fortgesetzt wurde“, wiederholt.

Somit wurden durch den Briefwechsel *Gentiloni-Kern* erneut innerstaatliche Änderungen des Statuts durch Bezugnahmen auf die italienische Note vom 22. April 1992, die den von Italien einzuhaltenden Standard festschreibt, auch völkerrechtlich nachvollzogen. Durch diese Bezugnahmen auf die Note von 1992, die auch die Liste der Durchführungsakte des Pakets (u. a. Zweites Autonomiestatut) enthielt, werden nun auch die neuen Schutzrechte zugunsten der (Südtiroler) Ladinler konsensual festgeschrieben und damit völkerrechtlich verankert.

Diese zusätzlichen Schutzrechte betreffen nun aber – wie *Gentiloni* explizit betont – die Paketmaßnahmen Nr. 70, 75, 85, 89, 91, 95 und 96 – und schmälern damit im Umkehrschluss auch einige der darin vorgesehenen Schutzrechte der deutschsprachigen Minderheit. So hätte etwa die Anwendung der in Art. 107 ASt. i. d. F. Art. 9 VerfG Nr. 1/2017 normierten Möglichkeit, dass auch ein Ladinler einen der drei Sitze der deutschsprachigen Minderheit in der Sechser-Kommission besetzen kann, den Verlust jener Parität der zwei großen Sprachgruppen zur Folge, die die Kommission bis dahin gekennzeichnet hatte. Dagegen führt z. B. die mit Art. 6 VerfG Nr. 1/2017 verfügte Ausdehnung der zuvor nur deutschsprachigen Staatsbediensteten zustehenden tendenziellen Unversetzbarkeit außerhalb Südtirols auf die Ladinler (Art. 89 Abs. 6 und 7 ASt.) nicht zur Beschränkung von Rechten der deutschsprachigen Minderheit.

Da der Eingriff in die sieben genannten Paketmaßnahmen aber vorab sowohl das (von beiden Staaten bestätigte) Einvernehmen der Vertreter der Minderheiten als auch die (zustimmende) Kenntnisnahme Österreichs erlangt hat, ist die – geringfügige – Beschneidung dieser sieben Paketmaßnahmen hier nicht nur zulässig, sondern werden diese mit dem Briefwechsel sogar entsprechend *geändert* bzw. um die neuen Maßnahmen zugunsten der Ladinler *ergänzt*.

Der Briefwechsel von 2017 weist aber einen Unterschied zu jenem von 2014 auf: Hatte *Renzi* 2014 noch die einvernehmliche bilaterale Vorgehensweise *zwischen dem Zentralstaat und Südtirol* betont (*Faymann* aber schon – allgemein – von einer „einvernehmlichen bilateralen Vorgangsweise“ gesprochen),¹¹⁴³ so beziehen sich nun sowohl *Gentiloni* als auch *Kern* klar (auch) auf eine einvernehmliche bilaterale Vorgehensweise *zwischen Österreich und Italien* – und nicht (nur) zwischen dem Zentralstaat und Südtirol bzw. den Minderheiten, wie noch *Andreotti* 1992 und *Renzi* 2014. Dies führt zu einer Bestätigung und weiteren Bekräftigung des schon aus dem Pariser Vertrag und v. a. aus der Streitbeilegung ableitbaren Überprüfungs-¹¹⁴⁴ und Zustimmungsrechts Österreichs zu Änderungen des Schutzsystems.¹¹⁴⁵

¹¹⁴³ Siehe oben 3. Teil, B.II.2.c)aa) (*Renzi*) und 3. Teil, B.II.2.c)bb) (*Faymann*).

¹¹⁴⁴ Siehe dazu auch unten 3. Teil, B.III.3.

¹¹⁴⁵ Siehe zu diesem Zustimmungsrecht Österreichs bereits oben 2. Teil, A.I.2.b)dd)(3), 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(5), 2. Teil, A.VI.2.b) und 3. Teil, B.II.2.c)cc) (Fn. 1120). Vgl. auch *Zeller*, EJM 2018, 501 f. (501: Schriftverkehr, in dem „Italien erstmals explizit das Konsensprinzip auch im Verhältnis mit [...] Österreich (und nicht nur mit den Vertretern der Minderheit) anerkennt“; „Das Schreiben von 2017 enthält [...] nicht mehr die präzisierende Einschränkung, dass das Einvernehmen nur zwischen der Zentralregierung und der deutschen und ladinischen

Im Ergebnis fügt sich somit auch dieser Briefwechsel schlüssig in die formalisierte spätere Praxis zum Pariser Vertrag ein, spannt diese fort, untermauert zugleich ihren bilateralen Charakter – und stellt letztlich wohl sogar selbst eine spätere Übereinkunft, zumindest aber eine(n Teil der) spätere(n) Praxis zum Pariser Vertrag dar.¹¹⁴⁶ Damit wird die spätestens seit der Streitbeilegung kaum mehr bestreitbare völkerrechtliche Verankerung des Schutzes der ladinischsprachigen Minderheit Südtirols¹¹⁴⁷ noch weiter gestärkt.

e) Rechtliches Gewicht der Noten- bzw. Briefwechsel nach 1992

Die völkerrechtliche Relevanz der Noten- bzw. Briefwechsel anlässlich von Erweiterungen bzw. Änderungen des Minderheitenschutzsystems nach 1992 hängt natürlich maßgeblich von der Formulierung dieser Noten- bzw. Briefwechsel ab: Eine bloße Information Italiens an Österreich über nicht das Paket berührende Änderungen des Statuts bekräftigt wohl nur die völkerrechtliche Relevanz des Schutzsystems, ohne dieses auch im Völkerrecht inhaltlich zu ändern.¹¹⁴⁸ Demgegenüber kann durch Bezugnahmen auf das bisherige völkerrechtliche Schutzniveau – wie in den Briefwechseln *Renzi-Faymann* und *Gentiloni-Kern* insb. mit dem Verweis auf die italienische Note von 1992 der Fall – sogar eine Änderung (Finanzregelung) und/oder Erweiterung (um Maßnahmen für die Ladiner) dieses Niveaus erfolgen.¹¹⁴⁹

Durchaus ratsam wäre dabei in jedem Fall eine etwas deutlichere Formulierung der Briefe im Hinblick auf ihre völkerrechtliche Relevanz, wobei dies freilich in erster Linie eine Frage der politischen Durchsetzbarkeit ist. Ebenso ist bei Briefwechseln zu *Änderungen* des Schutzsystems stets zu beachten, dass mit der Verankerung neuer Regelungen auch etwaige damit einhergehende Einschränkungen des Niveaus von 1992 verankert werden.

Schließlich muss auch festgehalten werden, dass derartige Briefwechsel zwar ein nützliches Mittel zur Neuverankerung von bisher gar nicht völkerrechtlich geschützten Bereichen oder zur nötigen Modernisierung der völkerrechtlichen Verankerung in schnelllebigen Bereichen wie den Finanzen sein können (und müssen), dass sie aber – zumindest bei Wortlauten wie in den Briefwechseln *Renzi-Faymann* und *Gentiloni-Kern* – nicht die völkerrechtliche Bindungswirkung des Pakets und des Notenwechsels von 1992 erreichen.

Sprachgruppe in [Südtirol] zu suchen ist, sondern enthält die Zusage [...], dass die bilateralen Verfahren zur einvernehmlichen Regelung auch in Zukunft beibehalten werden, d.h. auch mit Österreich abgesprochen werden“).

¹¹⁴⁶ Siehe zur analogen Schlussfolgerung in Bezug auf den Briefwechsel *Faymann-Renzi* oben 3. Teil, B.II.2.c)cc).

¹¹⁴⁷ Siehe dazu v. a. oben 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(5).

¹¹⁴⁸ Vgl. den nicht die Ansässigkeitsklausel betreffenden Teil des Briefwechsels zwischen *Dini* und *Ferrero-Waldner*: oben 3. Teil, B.II.2.a). Siehe dazu auch unten 3. Teil, B.III.2.

¹¹⁴⁹ Siehe dazu oben 3. Teil, B.II.2.c) bzw. 3. Teil, B.II.2.d).

Dies liegt zunächst daran, dass das Paket und die bis 1992 entstandene Paket-Autonomie das Ergebnis von jahrzehntelangen, mit politischen Abmachungen wie dem Operationskalender belegten bilateralen Verhandlungen sind, und die Südtirolfrage nur bis zur Streitbeilegung in einen vor den VN anhängigen Streit über die Durchführung des Pariser Vertrags eingebettet war; ferner daran, dass die Verbindung all dieser Elemente eine beeindruckende Kette an Argumenten für die völkerrechtliche Verankerung des – ebenfalls bilateral akkordierten – Pakets und des – mit Notenwechsel abgesicherten – Schutzniveaus von 1992 ermöglichte; und zuletzt daran, dass Österreich mit der Streitbeilegungserklärung Italien implizit eine (ausreichende) Erfüllung des Pariser Vertrags bescheinigte, was insb. die Forderung nach *neuen* Schutzrechten und Autonomiebefugnissen wesentlich erschwert.¹¹⁵⁰

f) Fazit: Tendenz zu einer konsistenten Vorgehensweise

Trotz dieser Einschränkungen in Bezug auf ihre völkerrechtliche Bindungswirkung belegen gerade die zwei letzten Briefwechsel – und zuvor auch schon das Ersuchen *Dinis* um Kontakte mit Österreich *vor* einer angestrebten, letztlich aber nicht erfolgten Änderung der im Paket verankerten Wahl-Ansässigkeitsklausel – „eine klare Tendenz zu einer konsistenten Vorgangsweise“ Österreichs und Italiens bei „(Weiter-)Entwicklungen der Autonomie, die Änderungen des 1992 in Kraft stehenden Autonomiestatuts zum Gegenstand hatten“.¹¹⁵¹ Wäre diese „zunehmend konsistenter werdende Übung“ im Umgang mit Änderungen des Schutzsystems auch noch von Rechtsüberzeugung (*opinio iuris*) der Staaten getragen, hätte dies sogar die Entstehung von partikulärem Völkergewohnheitsrecht zur Folge.¹¹⁵²

In jedem Fall zeigt die Staatenpraxis eine klare Konsolidierung des seit 1992 völkerrechtlich verankerten Konsensprinzips, nach dem Änderungen des Schutzniveaus von 1992, aber auch darüber hinausgehende Entwicklungen des Schutzsystems¹¹⁵³ einen Konsens Italiens mit den Vertretern der zwei Minderheiten Südtirols voraussetzen.¹¹⁵⁴

Auch das Zustimmungsrecht Österreichs bei Änderungen des Niveaus von 1992, das sich schon aus der Tatsache denklösig ergibt, dass nur die Erreichung – und der

¹¹⁵⁰ Siehe zu den in diesem Abs. erwähnten Argumenten ausführlich oben 2. Teil, A.VI.

¹¹⁵¹ Vgl. *Obwexer*, EJM 2018, 337.

¹¹⁵² *Obwexer*, EJM 2018, 343. Zum (bilateralen) Völkergewohnheitsrecht im Allgemeinen siehe bereits kurz oben 2. Teil, A.VI.1.b)cc) (mit Literaturhinweisen und Nachweisen in Fn. 787 und 791–796).

¹¹⁵³ Vgl. das Schreiben *Dinis* an *Ferrero-Waldner* anlässlich des späteren VerfG Nr. 2/2001, in dem er ebenfalls erwähnt, dass die geplanten (über die Paket-Autonomie hinausgehenden) Änderungen des Autonomiestatuts mit den Vertretern der deutschsprachigen Minderheit Südtirols im Parlament abgestimmt worden seien.

¹¹⁵⁴ So auch *Obwexer*, EJM 2018, 343–345. Siehe dazu auch bereits oben 2. Teil, A.VI.2.a) (m.w.N.), 3. Teil, B.I.1.b)dd), 3. Teil, B.I.2.b)bb)(2) und 3. Teil, B.I.2.b)bb)(3).

Fortbestand – dieses Niveaus die Streitbeilegung ermöglichte,¹¹⁵⁵ wird in der nachfolgenden Staatenpraxis zumeist berücksichtigt und kann daher als bestätigt gelten. Dieses Recht äußert sich in der Pflicht Italiens, Österreich *geplante* Änderungen des Schutzniveaus von 1992 *vorzeitig* mitzuteilen, damit dieses „den geplanten Änderungen ausdrücklich oder stillschweigend zustimmen oder allenfalls Einspruch erheben“ kann.¹¹⁵⁶ Dies ist insb. bei Einschränkungen vonnöten – aber auch bei einem dynamischen Ausbau des Schutzsystems¹¹⁵⁷ sowie bei neuen Schutzrechten für nur *eine* der zwei Minderheiten „muss Österreich prüfen können, ob dadurch tatsächlich eine Weiterentwicklung erfolgt und/oder allenfalls Rechte einer der geschützten Volksgruppen eingeschränkt werden.“¹¹⁵⁸ Eine solche Einschränkung von Rechten einer der zwei Minderheiten – der deutschsprachigen – ist z. B. in einigen Fällen die (indirekte) Folge der mit VerfG Nr. 1/2017 erfolgten Ausdehnung der Rechte der Ladinier. Diese Einschränkung ist aber trotzdem völkerrechtskonform, da sie sowohl mit Zustimmung der Vertreter der zwei Minderheiten als auch Österreichs erfolgte.¹¹⁵⁹

Schließlich geht aus den Briefwechseln *Faymann-Renzi* und *Kern-Gentiloni* hervor, dass der „einvernehmlichen bilateralen Vorgangsweise“ zwischen dem italienischen Zentralstaat und den Vertretern der deutsch- und ladinischsprachigen Minderheiten Südtirols (*Renzi*) bzw. (auch) zwischen Österreich und Italien (*Faymann*, *Gentiloni* und *Kern*)¹¹⁶⁰ auch bei der „Weiterentwicklung der Autonomie Südtirols zum Schutz der dort lebenden sprachlichen Minderheiten“ eine „besondere Bedeutung“ zukommt. Somit bekräftigen die Briefwechsel in völkerrechtlich bedeutsamer Weise, dass das Konsensprinzip auch beim weiteren Ausbau des Schutzsystems zur Anwendung gelangt.¹¹⁶¹ Dies bedeutet im Umkehrschluss auch, dass Italien nicht nur die Paket-Autonomie, sondern auch etwaige konsensual weiterentwickelte und neu ausgebaute Schutzregelungen nicht wieder einseitig zurücknehmen kann.

¹¹⁵⁵ Siehe dazu u. a. bereits oben 2. Teil, A.I.2.b)dd)(3), 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(5) und 2. Teil, A.VI.2.b).

¹¹⁵⁶ Vgl. *Obwexer*, EJM 2018, 343.

¹¹⁵⁷ Siehe dazu unten 3. Teil, B.III. (insb. 3. Teil, B.III.3.); *Obwexer*, EJM 2018, 343 („Dynamisierung der Autonomie“).

¹¹⁵⁸ *Obwexer*, EJM 2018, 343 f.

¹¹⁵⁹ Siehe dazu oben 3. Teil, B.II.2.d) (und insb. 3. Teil, B.II.2.d)cc)).

¹¹⁶⁰ Siehe zu diesem Unterschied oben 3. Teil, B.II.2.d)cc) (bei Fn. 1143–1145, mit weiteren (Quer-)Verweisen).

¹¹⁶¹ Vgl. *Obwexer*, EJM 2018, 345.

III. Völkerrechtliche Relevanz von völkerrechtlich nicht nachvollzogenen Erweiterungen des Schutzniveaus von 1992

Für einen wirksamen Minderheitenschutz sind dynamische Anpassungen unausweichlich. Während aber die Finanzregelung von 2014 und der Ausbau des Schutzes der Ladiner 2017 völkerrechtlich durch Briefwechsel nachvollzogen und damit wohl völkerrechtlich (2014: statt des Niveaus von 1992; 2017: überhaupt erst neu) *verankert* wurden, lässt sich dies bei jenen Erweiterungen¹¹⁶² des Standards von 1992, die nicht von derartigen Briefwechseln begleitet und somit auch völkerrechtlich nachvollzogen wurden, nicht so einfach behaupten.

1. Delegierungen

An das Land delegierte staatliche Kompetenzen können aus innerstaatlicher Sicht mit einem gegengleichen Rechtsakt zurückgenommen werden.¹¹⁶³ *Völkerrechtlich* sind sie jedenfalls nicht verankert. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass sie – wohl auch aufgrund ihrer geringeren Beständigkeit und mit Ausnahme der Delegierung gem. Paketmaßnahme Nr. 110¹¹⁶⁴ – im völkerrechtlich verankerten Schutzsystem keinen Platz gefunden haben.¹¹⁶⁵

2. Verfassungsgesetze von 2001

Bedeutende Änderungen des Statuts erfolgten mit VerfG Nr. 2/2001 insb. hinsichtlich des politischen Systems und des Schutzes der Ladiner. Dabei handelt es sich um Änderungen, die verfassungsrechtlich geschützt sind, wobei dieser Schutz sogar noch ausgebaut wird, indem u. a. dem Landtag bei Regierungs- und Parlamentsvorlagen zur Änderung des Statuts ein Stellungnahmerecht eingeräumt und die

¹¹⁶² Dazu aus innerstaatlicher Sicht ausführlich oben 3. Teil, A.II. Für eine Definition des hier verwendeten Begriffs der „Erweiterungen“ des Schutzniveaus von 1992 (auch in Abgrenzung zu „Änderungen“ und „Einschränkungen“ dieses Niveaus) siehe darüber hinaus auch oben 3. Teil, A.

¹¹⁶³ Siehe zur Delegierung aus verfassungsrechtlicher Sicht bereits oben 2. Teil, A.II.2.c) dd) (Erstes Autonomiestatut), 2. Teil, B.II.1.c)aa)(1) (Gesetzgebungskompetenzen), 2. Teil, B.II.1.c)bb) (Verwaltungskompetenzen) und v. a. 3. Teil, A.II.1. (nach 1992 erfolgte Delegierungen auf der Grundlage von Art. 2 Abs. 56 G Nr. 549/1995).

¹¹⁶⁴ „Delegierung der Befugnis vom Staat an die Präsidenten der Landesausschüsse, Körperschaften anzuerkennen, die ihre Tätigkeit im Rahmen der Provinz ausüben (Abänderung des Art. 12 *Codice Civile*)“.

¹¹⁶⁵ Siehe nur die 1961 geführte Diskussion um die sog. *De-facto*-Autonomie. Dazu oben 2. Teil, A.III.3.c).

Abhaltung von nationalen Volksabstimmungen über genehmigte Änderungen desselben ausgeschlossen wird (Art. 103 ASt.).¹¹⁶⁶

Zudem erfolgte mit VerfG Nr. 3/2001 eine für Südtirol bedeutsame *Verfassungsreform*.¹¹⁶⁷ Diese bezweckt u. a. eine Kompetenzerweiterung der Regionen mit Normalstatut,¹¹⁶⁸ die dank einer (Schutz- und) Günstigkeitsklausel¹¹⁶⁹ in den (wenigen) Bereichen, in denen diese neuen Kompetenzen jene des Landes erweitern, auch diesem zukommen (sollten).¹¹⁷⁰ Ferner ist die im System des Sonderstatuts geregelte staatliche Präventivkontrolle von Gesetzesvorlagen und Verwaltungsakten des Landes – nach ihrem Wegfall aus Art. 127 bzw. 125 Verf. – aufgrund der Günstigkeitsklausel auch auf Südtirol nicht mehr anwendbar.¹¹⁷¹

Die *völkerrechtliche* Verankerung dieser positiven verfassungsrechtlichen Entwicklungen seit 1992 ist dagegen fraglich. Mangels klarer völkerrechtlicher Rechtsakte liegt diese nur dann vor, wenn man diese Entwicklungen als Elemente einer konsensualen späteren Praxis zum Pariser Vertrag¹¹⁷² oder zumindest als seine Vertragswirklichkeit auffassen kann.

Zumindest die erforderliche Vertragsbezüglichkeit¹¹⁷³ kann aber wohl hergestellt werden. Eindeutig ist dies für das VerfG Nr. 2/2001, das weitreichende Änderungen des *Statuts* – dem zentralen Instrument zur Umsetzung des Pariser Vertrags¹¹⁷⁴ – zur Folge hatte. Dasselbe gilt aber wohl auch für das VerfG Nr. 3/2001, das zwar die *Verfassung* ändert, sich über die Schutz- und Günstigkeitsklausel des Art. 10¹¹⁷⁵ aber doch auch auf Südtirol auswirkt.

In beiden Fällen fehlt aber wohl die für eine spätere Praxis nach Art. 31 Abs. 3 lit. b WVK erforderliche gemeinsame Vertragsauffassung.¹¹⁷⁶ Während das VerfG Nr. 3/2001 überhaupt nicht völkerrechtlich nachvollzogen wurde, informierte Italiens Außenminister *Dini* seine Amtskollegin *Ferrero-Waldner* 2000 zwar im Vorfeld über die mit dem späteren VerfG Nr. 2/2001 geplanten Änderungen, die diese auch zur Kenntnis nahm. Insofern sind zwar fraglos auch Ähnlichkeiten zu den völker-

¹¹⁶⁶ Siehe zur Reform des Statuts von 2001 aus verfassungsrechtlicher Sicht ausführlich oben 3. Teil, A.II.2.

¹¹⁶⁷ Dazu im Allgemeinen oben 3. Teil, A.I.

¹¹⁶⁸ Vgl. zu dieser – letztlich nur sehr geringen – Kompetenzerweiterung oben 3. Teil, A.I.2.

¹¹⁶⁹ Art. 10 VerfG Nr. 3/2001. Siehe dazu oben 3. Teil, A.I.3.

¹¹⁷⁰ Siehe dazu oben 3. Teil, A.II.3.b) (neue Landeskompetenzen) und 3. Teil, A.II.3.c) (erweiterte Landeskompetenzen; für die damit einhergehenden Schwierigkeiten siehe insb. 3. Teil, A.II.3.c)bb)).

¹¹⁷¹ Siehe dazu oben 3. Teil, A.II.3.a).

¹¹⁷² So mit Verweis auf das Zusammenwirken der italienischen Handhabung des Autonomiestatuts und der stillschweigenden Kontrollfunktion Österreichs *Karl*, EJM 2017, 334 f.

¹¹⁷³ Siehe zum Erfordernis der Vertragsbezüglichkeit oben 2. Teil, A.VI.1.b)aa).

¹¹⁷⁴ Siehe dazu z. B. oben 2. Teil, A.VI.1.b)ff)(4) und 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(1).

¹¹⁷⁵ Siehe dazu ausführlich oben 3. Teil, A.I.3.

¹¹⁷⁶ Siehe dazu oben 2. Teil, A.VI.1.b)aa).

rechtlich bedeutsamen Briefwechseln 2014/2015 und 2017 auszumachen, aber auch wichtige Unterschiede:¹¹⁷⁷ Nur letztere beziehen sich explizit auf die italienische Note von 1992 (was auch logisch ist, da die Finanzregelung von 2014 ebenso anstelle der in dieser Note von 1992 festgeschriebenen veralteten Regelung völkerrechtlich verankert werden soll wie 2017 die neuen Rechte der Ladiner, die in sechs Paketmaßnahmen ändernd eingreifen). Die Änderung des Statuts durch VerfG Nr. 2/2001 bewirkt dagegen keine Novellierung einer völkerrechtlich schon verankerten Regelung, sondern eine – darauf aufbauende – Erweiterung der Autonomie. Aus diesem Grund kann ein nicht geäußelter Konsens oder gar Rechtsfolgewillen auch nicht vermutet werden – und eine Zusage Italiens, künftig auch das Autonomiestatut i. d. F. VerfG Nr. 2/2001 als völkerrechtlich relevant oder sogar verbindlich anzusehen, geht aus dem Briefwechsel nicht hervor.

Nach fast zwei Jahrzehnten Anwendungspraxis kann allenfalls argumentiert werden, dass das neue Statut (bzw. die neue Verfassung) nunmehr die (objektive) Vertragswirklichkeit des Pariser Vertrags darstellt. Damit könnten die von der völkerrechtlichen Verankerung des Niveaus von 1992 nicht umfassten, weil erst 2001 hinzugefügten Bestimmungen zwar nicht als (vollwertiger) Bestandteil der formalisierten späteren Praxis aufgefasst, aber immerhin als ergänzendes Auslegungsmittel i.S.v. Art. 32 WVK herangezogen werden.¹¹⁷⁸

Keinesfalls können die – vereinzelt – positiven Auswirkungen des VerfG Nr. 3/2001 bei einer völkerrechtlichen Bewertung des heutigen Schutzsystems am Maßstab des Niveaus von 1992 mit den negativen Folgen der Reform¹¹⁷⁹ aufgerechnet werden, da Erweiterungen dieses Niveaus völkerrechtlich erlaubt sind, Einschränkungen jedoch nicht.¹¹⁸⁰

Jedenfalls kann es ein denkbares *politisches* Ziel sein, diese bisher nur verfassungsrechtlich verankerten Erweiterungen des Schutzsystems auch völkerrechtlich zu verankern.¹¹⁸¹

¹¹⁷⁷ Siehe oben 3. Teil, B.II.2.a), 3. Teil, B.II.2.c) bzw. 3. Teil, B.II.2.d) (Briefwechsel 2000/2001, 2014/2015 bzw. 2017).

¹¹⁷⁸ Siehe dazu oben 2. Teil, A.VI.1.b)bb)(2).

¹¹⁷⁹ Siehe dazu ausführlich oben 3. Teil, A.IV.

¹¹⁸⁰ Vgl. dazu auch *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 616 f.: „Es bleibt festzuhalten, dass die[se] beiden Entwicklungslinien [...] völkerrechtlich unterschiedlich zu beurteilen sind. Während die Erweiterungen [...] dem Ziel der Umsetzung und Weiterentwicklung der Autonomie zum Schutz der [...] Minderheiten dienen und daher völkerrechtlich erlaubt sind, begegnen die Einschränkungen [...] – ohne Zustimmung der Schutzmacht Österreich – rechtlichen Bedenken, da sie den völkerrechtlich garantierten *status quo* [...] 1992 verletzen.“

¹¹⁸¹ Siehe dazu unten 4. Teil, A.IV.

3. Mitteilungspflicht Italiens und Überprüfungsrecht Österreichs

Wenn also die völkerrechtliche Verankerung von nicht vom Schutzniveau von 1992 umfassten Erweiterungen ein denkbares politisches Ziel Südtirols und Österreichs, aber keine Verpflichtung Italiens ist, bedeutet dies im Umkehrschluss aber nicht auch die völkerrechtliche Irrelevanz solcher Neuerungen. Vielmehr besteht auch bei Änderungen, die nicht in Paketmaßnahmen und/oder das Niveau von 1992 eingreifen, eine Pflicht Italiens, Österreich die geplanten Änderungen auf diplomatischem Weg (z. B. durch ein Schreiben des Außenministers wie im Jahr 2000)¹¹⁸² mitzuteilen. Diese Pflicht folgt daraus, dass Österreich auch bei einem (mutmaßlichen) Ausbau (oder auch: Weiterentwicklung, Modernisierung, „Dynamisierung“) des Schutzsystems das Recht haben muss, geplante Änderungen darauf zu überprüfen, ob durch diese auch „tatsächlich eine Weiterentwicklung erfolgt und/oder allenfalls Rechte einer der geschützten Volksgruppen eingeschränkt werden.“¹¹⁸³

Die Rechtsgrundlage dieses Überprüfungsrechts Österreichs ist dabei einerseits das aus der Verankerung des Niveaus von 1992 resultierende Zustimmungsrecht zu Änderungen dieses Niveaus, andererseits – und allgemeiner – aber auch die Schutzfunktion.¹¹⁸⁴ Zudem ist eine Mitteilung Italiens an Österreich anlässlich von (geplanten) Änderungen seit 1992 in den meisten Fällen ergangen und entspricht somit der Staatenpraxis.¹¹⁸⁵

Im Ergebnis führt eine solche Überprüfung Österreichs mit Kenntnisnahme der Änderungen (wie im Falle des VerfG Nr. 2/2001) dann zwar nicht zu einer Ausdehnung bzw. Änderung der völkerrechtlichen Verankerung auf die neuen Bestimmungen (wie dagegen im Falle der Finanzregelung 2014 und des VerfG Nr. 1/2017),¹¹⁸⁶ aber auch diese Vorgehensweise ist zumindest insofern völkerrechtlich relevant, als durch die Prüfung und (stillschweigende) Zustimmung Österreichs die Übereinstimmung der Änderungen mit der Paket-Autonomie implizit bestätigt wird, während durch einen Einspruch die Etablierung einer Einschränkung bzw. Auslöschung der Paket-Autonomie auf *völkerrechtlicher* Ebene vermieden wird.

Italien muss zudem auch bei reinen Erweiterungen des Schutzniveaus eine einvernehmliche bilaterale Vorgehensweise mit den zwei Minderheiten Südtirols ein-

¹¹⁸² Siehe dazu oben 3. Teil, B.II.2.a).

¹¹⁸³ Vgl. *Obwexer*, EJM 2018, 343 f.

¹¹⁸⁴ Siehe dazu u. a. oben 2. Teil, A.I.2.b)dd)(3), 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(5), 2. Teil, A.VI.2.b) und 3. Teil, B.II.2.f).

¹¹⁸⁵ Siehe dazu oben 3. Teil, B.II.2. Ausnahmen: Finanzabkommen 2009 (oben 3. Teil, B.II.2.b)) und Energiekompetenz 2017 (dazu sogleich).

¹¹⁸⁶ Für die Unterschiede in der völkerrechtlichen Behandlung des VerfG Nr. 2/2001 einerseits sowie der neuen Finanzvereinbarung 2014 und des VerfG Nr. 1/2017 andererseits siehe oben 3. Teil, B.II.2. und 3. Teil, B.III.2.

halten (Konsensprinzip), der gerade dann „besondere Bedeutung“ zukommt.¹¹⁸⁷ Auch vor diesem Hintergrund ist eine Mitteilungspflicht Italiens und ein entsprechendes Überprüfungsrecht Österreichs sinnvoll: Die Mitteilung kann dann nämlich auch das einvernehmliche Vorgehen bescheinigen – und dies taten auch alle Briefe seit 1992 (und sogar jene von 2010)¹¹⁸⁸ –, was Österreich dann (in Absprache mit den Minderheitenvertretern) ebenso überprüfen kann.¹¹⁸⁹

Somit hätte Italien wohl auch die Änderung von Art. 13 ASt. durch Art. 1 Abs. 833 G Nr. 205/2017, mit der das Land die (ausschließliche) Kompetenz im Bereich der Konzessionen für große Wasserkraftwerke erhielt,¹¹⁹⁰ vorab (oder zumindest nachträglich) an Österreich übermitteln müssen.¹¹⁹¹ Zwar bewirkt die Änderung, die im Einvernehmen mit dem Land erfolgte, tatsächlich keine Einschränkung der Paket-Autonomie, sondern einen (bedeutenden) Ausbau. Trotzdem hätte Österreich dies autonom prüfen können müssen, was aber eine Mitteilung voraussetzt. Italien verweigerte die Mitteilung in diesem Fall aber mit der Begründung, dass diese Neufassung von Art. 13 ASt. im Paket nicht vorgesehen sei und auch nicht das Niveau von 1992 beeinträchtige, sondern dieses dynamisch ausbaue.¹¹⁹²

IV. Völkerrechtliche Beurteilung von Einschränkungen des Schutzniveaus von 1992

Nach der Wirkung von völkerrechtlich nachvollzogenen Erweiterungen bzw. Änderungen des Niveaus von 1992¹¹⁹³ sowie der Relevanz von nicht völkerrechtlich nachvollzogenen Erweiterungen dieses Niveaus¹¹⁹⁴ im Völkerrecht soll nun analysiert werden, wie – nicht nachvollzogene – *Einschränkungen*¹¹⁹⁵ dieses Niveaus völkerrechtlich zu beurteilen sind.

Grundsätzlich dient innerstaatliches (Verfassungs-)Recht nicht als Rechtfertigung für die Nichterfüllung von völkerrechtlichen Verpflichtungen; ebenso wenig darf dem Völkerrecht entgegenstehendes nationales Recht geschaffen werden.¹¹⁹⁶

¹¹⁸⁷ Siehe oben 3. Teil, B.II.2.f). Bzw. (auch) eine einvernehmliche bilaterale Vorgehensweise zwischen Österreich und Italien. Vgl. dazu oben 3. Teil, B.II.2.d)cc) (bei Fn. 1143–1145, m.w.N.) und 3. Teil, B.II.2.f) (bei Fn. 1160 f.).

¹¹⁸⁸ Siehe dazu oben 3. Teil, B.II.2.

¹¹⁸⁹ Siehe dazu oben 3. Teil, B.I. (und insb. 3. Teil, B.I.2.f)).

¹¹⁹⁰ Siehe dazu ausführlicher oben 3. Teil, A.II.4.

¹¹⁹¹ In diesem Sinne auch *Obwexer*, EJM 2018, 344.

¹¹⁹² So *Obwexer*, EJM 2018, 344.

¹¹⁹³ Oben 3. Teil, B.II.2.

¹¹⁹⁴ Oben 3. Teil, B.III.

¹¹⁹⁵ Dazu aus innerstaatlicher Sicht oben 3. Teil, A.IV. Für eine Definition des Begriffs der „Einschränkungen“ des Niveaus von 1992 (gerade in Abgrenzung zu „Erweiterungen“ und „Änderungen“) siehe zudem oben 3. Teil, A.

¹¹⁹⁶ Vgl. nur *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 210 f.; *Hummer*, 40 Jahre 65 f. und 69 f.

Vielmehr führen festgestellte, aber nicht sanierte Mängel bei der Erfüllung von völkervertraglichen Verpflichtungen zu Staatenverantwortlichkeit.¹¹⁹⁷ So sind auch verfassungskonforme negative Entwicklungen des Schutzsystems völkerrechtswidrig, wenn sie zur Unterschreitung des Niveaus von 1992 führen. Rein unionsrechtlich bedingte Einschränkungen sind aber in Kauf zu nehmen.¹¹⁹⁸

1. Keine Zustimmung Südtirols zu negativen Entwicklungen

Einschränkungen des Schutzniveaus von 1992 sind fast immer eine indirekte Folge der Verfassungsreform von 2001.¹¹⁹⁹ Nun haben zwar sowohl die Minderheitenvertreter in der Kammer¹²⁰⁰ und im Senat¹²⁰¹ als auch – im Rahmen einer bestätigenden Volksabstimmung nach Art. 138 Abs. 2 Verf. – das Südtiroler Wahlvolk (mit 85,58 Prozent)¹²⁰² der Reform zugestimmt. Diese breite Zustimmung kann aber nicht auch als völkerrechtlich wirksame Zustimmung zu Änderungen der Autonomie i.S.v. Pkt. 2 Satz 2 PV – oder sogar zu (späteren) Einschränkungen derselben – verstanden werden.¹²⁰³ Die Zustimmung beruht nämlich (*nur*) auf der Schutz- und Günstigkeitsklausel des Art. 10 VerfG Nr. 3/2001, die die Anwendbarkeit der Normen des VerfG auf Südtirol auf jene Teile beschränkt, „in denen sie Formen der Autonomie vorsehen, die weitreichender als die bereits zuerkannten sind.“¹²⁰⁴ Eine unter dieser Prämisse gegebene Zustimmung schließt eine Zustimmung zu den Einschränkungen, die sich erst nach 2001 durch die Rsp. des VfGH ergaben, ja gerade aus.¹²⁰⁵

¹¹⁹⁷ Vgl. *Hummer*, 40 Jahre 65. Dies gilt natürlich nicht für den Fall der einvernehmlichen Vertragsbeendigung.

¹¹⁹⁸ Siehe dazu bereits oben 1. Teil, B.II., 3. Teil, A.IV. (bei Fn. 639) und 3. Teil, A.IV.2.c) (bei Fn. 788).

¹¹⁹⁹ Siehe dazu ausführlich oben 3. Teil, A.IV.

¹²⁰⁰ *Siegfried Brugger, Hans Widmann und Karl Zeller*. StProt. Abgeordnetenversammlung, 869. Sitzung 13. GP, elektronische Abstimmung Nr. 49, http://documenti.camera.it/_dati/leg13/lavori/stenografici/sed869/pdfel.htm (30. 9. 2020).

¹²⁰¹ *Armin Pinggera und Helga Thaler Ausserhofer*. StProt. Senat, 1052. Sitzung 13. GP, Anhang B, 143 ff. (elektronische Abstimmung Nr. 2), <http://senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00007399.pdf> (30. 9. 2020).

¹²⁰² Bestätigende Volksabstimmung vom 7. 10. 2001. Vgl. das Ergebnis in Südtirol unter <http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=F&dtel=07/10/2001&tpa=I&tpe=P&lev0=0&levsut0=0&lev1=4&levsut1=1&lev2=14&levsut2=2&ne1=4&ne2=14&es0=S&es1=S&es2=S&ms=S> (30. 9. 2020).

¹²⁰³ In diesem Sinne aber *Riz/Happacher*, Verfassungsrecht 272 ff. und insb. 281 f.

¹²⁰⁴ Siehe dazu ausführlich oben 3. Teil, A.I.3.

¹²⁰⁵ Vgl. auch *Toniatti*, Nota critica sul requisito dell’ „intesa“ ai fini dell’ „adeguamento“ degli statuti regionali speciali alla revisione del Titolo V della Costituzione, TePAS Working Papers Nr. 3 (2015) 3, <http://liatn.eu/images/intesa.pdf> (30. 9. 2020), der stillschweigende oder indirekte Änderungen der Statute über Änderungen des fünften Titels des zweiten Teils der Verfassung ausschließt.

Aus diesem Grund waren die letztlich erfolgten Einschränkungen im Jahr 2001 auch nicht vorhersehbar, was erst recht gegen die Ausdehnung der (nur) zu VerfG Nr. 3/2001 gegebenen Zustimmung auf die nachfolgenden negativen Entwicklungen der Autonomie spricht.

Ebenso wenig kann die Zustimmung Südtirols zur Reform als Zustimmung zum Fortbestand der Region verstanden werden,¹²⁰⁶ da es sich um eine Gesamtabstimmung zu verschiedenen Aspekten handelte, und nicht um eine – klar als solche ausgewiesene – Abstimmung über „Ja“ oder „Nein“ zur Region. Dies gilt umso mehr, als die Reform nicht das Statut betraf, das für die institutionellen Beziehungen innerhalb der Region (auch) maßgeblich ist.

Noch viel weniger kann die Zustimmung als Entscheidung „für den Verbleib Südtirols bei Italien“¹²⁰⁷ verstanden werden. Folgt man nämlich dieser Auffassung, hätten die Vertreter der zwei Minderheiten auch nicht dem Paket oder der Streitbeilegung zustimmen können, ohne damit die Akzeptanz der Region oder sogar des Verbleibs bei Italien auszudrücken.

2. Völkerrechtswidrigkeit von Einschränkungen des Schutzniveaus von 1992

Österreich „durfte und darf darauf vertrauen, daß [das] im ‚Paket‘ angelegte System und die bisherige Praxis dazu beibehalten und Italien die eingegangenen Verpflichtungen [nach] ‚Treu und Glauben‘ erfüllen werde.“¹²⁰⁸ Seit der Streitbeilegung ist es das damals geltende Schutzniveau, das Italien erfüllen muss, um seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen aus dem Pariser Vertrag und dessen späterer Praxis gerecht zu werden. Einschränkungen dieses Besitzstands, die v. a. durch die zentralistische Rsp. des VfGH nach der Verfassungsreform von 2001 erfolgten, sind daher völkerrechtswidrig, zumal die Minderheiten den 2001 noch gar nicht absehbaren Beschränkungen nicht rechtswirksam zugestimmt haben.¹²⁰⁹

Dabei ist es gerade das vom VfGH entwickelte System der Querschnittskompetenzen des Staates,¹²¹⁰ das Südtirols Autonomie auf eine Art und Weise einschränkt, die weder mit dem Begriff der „*autonomous [...] power*“ (Pkt. 2 PV)¹²¹¹ vereinbar noch im Paket und der Paket-Autonomie als späterer Vertragspraxis vorgesehen ist. Der in Pkt. 2 PV vorgezeichnete autonome Handlungsspielraum, der im Paket näher determiniert wurde und auf dem Niveau von 1992 verankert ist, wird

¹²⁰⁶ In diesem Sinne aber *Riz/Happacher*, Verfassungsrecht 282.

¹²⁰⁷ Ebenda.

¹²⁰⁸ *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 221 f. (Zitat) und 208 f.

¹²⁰⁹ Siehe dazu oben 3. Teil, B.IV.1.

¹²¹⁰ Siehe dazu im Allgemeinen oben 3. Teil, A.I.2.a)dd).

¹²¹¹ Vgl. zu diesem Autonomiebegriff *Héraud*, EE 1995, 171 ff.; mit zu Recht kritischer Bewertung auch der Schrankenregelung der Paket-Autonomie *Hummer*, 40 Jahre 70 ff.

nämlich seit 2001 eingeschränkt,¹²¹² da die neue allgemeine Kompetenzordnung häufig zu Verflechtungen mit Landeskompetenzen führt, die der VfGH meist (auf-) löst, indem er staatliche Kompetenzen indirekt (Kompetenzbeschränkung) oder direkt (Kompetenzaushöhlung) auf Landeskompetenzen einwirken lässt. Daneben ordnet er Regelungsmaterien häufig sogar zur Gänze staatlichen Kompetenzen zu, indem er diese als vorrangig erachtet oder überhaupt keine Landeskompetenz gegeben sieht (Kompetenzverlust).¹²¹³

Analog zur AKB des Staates, die in den 1980er-Jahren einseitig auf Südtirol angewandt wurde,¹²¹⁴ handelt es sich auch bei diesen Einschränkungen infolge von Verflechtungen mit neuen Querschnittskompetenzen des Staates um „eine neue – in dieser Art bisher nicht gekannte – Beschränkung der Sonderautonomie“, die zu den im System des Sonderstatuts verankerten und von Südtirol sowie Österreich akzeptierten Schranken hinzutritt.¹²¹⁵ Dies führt letztlich dazu, dass der Staat – analog zur AKB – „ohne Zustimmung [...] unilaterale, national einheitliche Lösungen auf den prima facie regionalen Kompetenzbereichen oktroyieren“ kann.¹²¹⁶ Teile der Sonderautonomie werden dadurch eingeschränkt und/oder „auf das niedrigere Niveau der Regionen mit Normalstatut herabgedrückt“,¹²¹⁷ was sogar bedeuten kann,

¹²¹² Vgl. zur ähnlichen Situation im Jahr 1989 *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 209 ff. und v. a. 215 ff. Damals waren es staatliche Eingriffsmöglichkeiten wie die AKB, die verfassungsrechtliche „Zuständigkeitsbereiche [des Landes] immer wieder unter[liefen]“ (212), sodass es „keine dem Land vorbehaltene Sphäre mehr [gab] und national einheitliche Regelungen [...] gegenüber lokal differenzierten Lösungen – die ja das Wesen einer Autonomie ausmachen – bevorzugt“ wurden (213).

¹²¹³ Siehe dazu insb. oben 3. Teil, A.I.2.a)cc) (allgemeine Schwächen der neuen Kompetenzordnung der Verfassung), 3. Teil, A.I.2.a)dd) (relevante Querschnittskompetenzen), 3. Teil, A.I.2.a)ee) ((Auf-)Lösung von Kompetenzkonflikten und Kompetenzkonkurrenzen im Allgemeinen), 3. Teil, A.II.3.c)bb) (Probleme bei Überführung von statutarischen Landeskompetenzen in das allgemeine Verfassungssystem), 3. Teil, A.IV.1. (strukturelle Schwierigkeiten nach der Verfassungsreform von 2001) – und v. a. 3. Teil, A.IV.1.a) (Kompetenzbeschränkung durch indirekte Einwirkung), 3. Teil, A.IV.1.b) (Kompetenzaushöhlung durch direkte Einwirkung) sowie 3. Teil, A.IV.1.c) (Kompetenzverlust durch ausschließliche Zuordnung von Regelungsmaterien zu staatlichen Kompetenzen) – sowie 3. Teil, A.IV.2. (konkret eingeschränkte (Kompetenz-)Bereiche). Vgl. darüber hinaus auch die Ausführungen zu den mit der Schutz- und Günstigkeitsklausel des Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 einhergehenden Schwierigkeiten (oben 3. Teil, A.I.3.).

¹²¹⁴ Siehe dazu u. a. bereits oben 2. Teil, A.V.2.d), 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(3) (Völkerrecht) und 2. Teil, B.II.1.c)cc)(1) (Verfassungsrecht) sowie ausführlich *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten.

¹²¹⁵ *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 222 (Zitat; zur AKB) und 236 f. (zur Gesamtheit der nicht im System des Sonderstatuts vorgesehenen Eingriffsinstrumente).

¹²¹⁶ *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 222 f.

¹²¹⁷ *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 223. Siehe zur häufigen inhaltlichen Gleichsetzung der Kompetenzen der Sonderautonomien mit jenen der Regionen mit Normalstatut nach der Verfassungsreform von 2001 (selbst bei Anwendung des statutarischen Schrankensystems) oben 3. Teil, A.I.3.d)aa) (bei Fn. 343).

dass gar keine Kompetenz verbleibt.¹²¹⁸ Jedenfalls tritt in einigen Materien *de facto* die gesamte Staatsgesetzgebung als inhaltliche Schranke zu jenen des Statuts hinzu, da der VfGH in Ausübung von Querschnittskompetenzen erlassene Regelungen – direkt oder indirekt (insb. über die Reformschranke) – als Maßstab für die Verfassungsmäßigkeit von Landesrecht heranzieht und/oder nur jene Regelungen als verfassungsmäßig einstuft, die staatliche (Umweltschutz-, Wettbewerbs- oder Leistungs-)Standards überschreiten.¹²¹⁹

Insg. stehen die nach 2001 erfolgten Einschränkungen dem im Paket vereinbarten System diametral entgegen, das gerade durch die „möglichst detaillierte Aufzählung der dem Land Südtirol zuzuweisenden Kompetenzen [...] autonome Kompetenzbereiche [schaffen sollte], um eine echte Selbstverwaltung – unter Minimierung staatlicher Eingriffsmöglichkeiten – zu gewährleisten.“¹²²⁰ Die Einschränkungen verstoßen somit eindeutig gegen die jeweils einschlägigen Bestimmungen des Pakets und der Paket-Autonomie und letztlich gegen den Pariser Vertrag.¹²²¹ Die Wiederherstellung des Niveaus von 1992 ist daher – mit Ausnahme der allein aus dem Unionsrecht resultierenden oder mit Zustimmung Österreichs erfolgten Einschränkungen – „völkerrechtlich geboten“¹²²² („Wiederherstellungspflicht“ Italiens).¹²²³

¹²¹⁸ Vgl. z. B. die Handelskompetenz, in der dem Land nach der staatlich normierten Liberalisierung zum Teil überhaupt kein Regelungsspielraum mehr verbleibt. Dazu oben 3. Teil, A.II.3.c)bb) (bei Fn. 545–549) und 3. Teil, A.IV.2.b)oo).

¹²¹⁹ Dazu – mit den angeführten (Quer-)Verweisen – oben 3. Teil, A.IV.1.a) (bei Fn. 652–658) und 3. Teil, A.IV.1.b).

¹²²⁰ Zeller, Eingriffsmöglichkeiten 225 (mit Bezug auf die damalige „präventive“ Ersatzvornahme des Staates); ähnlich 236 f. (mit Bezug auf die Eingriffsmöglichkeiten des Staates im Allgemeinen).

¹²²¹ Ähnlich zum 1989 bestehenden Problem der Eingriffsmöglichkeiten des Staates, das dem heutigen Problem im Ergebnis sehr nahe kommt, Zeller, Eingriffsmöglichkeiten 226: Die Autonomie darf „nur den Schranken bzw. Eingriffen des Staates unterliegen [...], die vom [Statut samt DFB] vorgegeben worden sind. Fest steht, daß Österreich das ‚Paket‘ mit Italien auf der Basis der in der Verfassung und im [...] Autonomiestatut (1948) taxativ (und präventiv) festgelegten Schranken ausgehandelt hat. Die in der ‚Vor-Paket-Zeit‘ geltenden restriktiven Interpretationen dieser Grenzen der Landesautonomie sollten durch eine genaue Formulierung der Paketbestimmungen bzw. durch eine paketkonforme Umsetzung [...] eingeschränkt werden. [Das] System der Autonomieaushöhlung durch bislang nicht für zulässig gehaltene Instrumente – wie die [AKB] und die ‚Ersatzvornahme‘ – widerspricht [...] dem [Paket]: Die in den einzelnen Paketmaßnahmen genauestens aufgezählten Kompetenzen des Landes sollten ja nur den bereits bekannten [...] Grenzen unterworfen sein.“

¹²²² Obwexer, EJM 2018, 345.

¹²²³ Obwexer/Happacher, Rechtsgutachten 616f.: Einseitige „Einschränkungen [von Kompetenzen, die ‚den völkerrechtlich garantierten *status quo* der Autonomie des Jahres 1992 verletzen‘] sind daher von Italien wieder rückgängig zu machen bzw. aufzuheben. Von der ‚Wiederherstellungspflicht‘ ausgenommen sind lediglich jene Kompetenzbeschränkungen, die zwingend aus dem Unionsrecht resultieren.“

Wiederherstellung des völkerrechtlich verankerten Schutzniveaus von 1992

Die Analyse der Grundlagen und Entwicklungen des Minderheitenschutzsystems Südtirols vom Abschluss des Pariser Vertrags 1946 bis zur Beilegung des über seine Auslegung und Durchführung entbrannten Streits 1992 hat gezeigt, dass völkerrechtliche Mittel nicht nur zur Konkretisierung und Ergänzung des Vertrags, sondern tatsächlich zur Entstehung eines innerstaatlichen Schutzsystems geführt haben. Mit dem Notenwechsel von 1992 wurde das damalige Schutzniveau dann (implizit) sogar zu einem Maßstab für die Vertragserfüllung erhoben – Italien ist somit völkerrechtlich zur Einhaltung dieses Niveaus verpflichtet.¹

Die Untersuchung der Entwicklungen dieses Schutzsystems seit 1992 im innerstaatlichen (Verfassungs-)Recht Italiens hat dann ergeben, dass seitdem zwar einige Erweiterungen und Änderungen des Niveaus von 1992 erfolgt sind, aber – v. a. nach der Verfassungsreform von 2001 – auch zahlreiche *Einschränkungen*. Da diesen Einschränkungen aber weder die zwei Minderheiten noch Österreich zugestimmt haben, sind sie klar völkerrechtswidrig. Italien ist daher dazu verpflichtet, alle Einschränkungen des Niveaus von 1992 rückgängig zu machen, die nicht allein durch Unionsrecht bedingt sind (Wiederherstellungspflicht Italiens).²

Vor diesem Hintergrund sollen nun Wege aufgezeigt werden, um das Niveau von 1992 in den seitdem eingeschränkten (Kompetenz-)Bereichen³ wiederherzustellen. Dafür werden die (insb.: völker-)rechtlichen Instrumente zur Durchsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben dargelegt (A.), bevor auf jene innerstaatlichen Änderungen geblickt wird, die erforderlich sind, um das Niveau von 1992 in eingeschränkten Bereichen wiederherzustellen (B.). Dabei werden verschiedene Möglichkeiten mit ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen diskutiert.

¹ Siehe dazu v. a. oben 2. Teil, A. (völkerrechtliche Grundlagen und Entwicklungen bis 1992). Für die allgemein-verfassungsrechtlichen Grundlagen der Autonomie und des Minderheitenschutzes und das – in Umsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben – bis 1992 entstandene System des Sonderstatuts siehe zudem oben 2. Teil, B.

² Vgl. zu den innerstaatlich-(verfassungs-)rechtlichen Entwicklungen seit 1992 oben 3. Teil, A. (und insb. 3. Teil, A.IV.: Einschränkungen des Schutzniveaus von 1992); für die völkerrechtlichen Entwicklungen seit 1992 oben 3. Teil, B. (und insb. 3. Teil, B.IV.: Völkerrechtswidrigkeit von Einschränkungen des Niveaus von 1992).

³ Siehe dazu im Einzelnen oben 3. Teil, A.IV.2.a) (allgemeine Einschränkungen) und 3. Teil, A.IV.2.b) (Kompetenzen).

A. Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben

Mit der Streitbeilegung und der völkerrechtlichen Verankerung des damaligen Niveaus ging v. a. aus der Sicht Österreichs eine Verschiebung des Schwerpunkts in Richtung Sicherung dieses Niveaus einher: Es geht nun – zumindest im Völkerrecht – primär nicht mehr um den Auf- und Ausbau des Schutzsystems, sondern mehr darum, den Fortbestand des besagten Standards zu überwachen, diesen – im Falle von Einschränkungen – auf bilateraler Ebene geltendzumachen und seine Wiederherstellung durchzusetzen.

Die zwei in Südtirol lebenden Minderheiten sind für die Durchsetzung ihrer völkerrechtlich verankerten Rechte auf Österreich angewiesen, das ihnen gegenüber eine Schutzfunktion ausübt.⁴ Selbst können sie die Entwicklung des Schutzsystems dagegen nur überwachen, innerstaatlich rechtlich und politisch intervenieren – oder aber Österreich auf Missstände aufmerksam machen und auf eine politische oder völkerrechtliche Intervention drängen. Im Extremfall eines massiven Rückbaus der Minderheitenrechte ist darüber hinaus – als *ultima ratio* – auch eine Berufung auf das (äußere) Selbstbestimmungsrecht der Völker im Sinne einer Sezession vom Staat Italien zumindest theoretisch denkbar. Aufgrund der derzeitigen robusten inneren Selbstbestimmung und wegen des mit einem Loslösungsprozess zwingend einhergehenden, langwierigen und Südtirol wohl selbst am meisten schädigenden Konflikts ist dies aber aktuell weder erstrebenswert noch völkerrechtskonform.⁵

Im Folgenden sollen nun zunächst die Schutzfunktion Österreichs (I.) und die mit dieser einhergehenden völkerrechtlichen Mittel zur Überwachung des Minderhei-

⁴ Vgl. oben 2. Teil, A.VI.2.d) und die dort angeführten Querverweise.

⁵ Die Literatur zum hier nicht näher behandelten Selbstbestimmungsrecht ist sehr umfangreich und bezieht sich oft auch auf Südtirol. Siehe z. B. – auch für weitere Literaturhinweise – Blumenwitz, Die völkerrechtlichen Grundlagen der Südtirol-Frage. Die Entwicklung eines europäischen Minderheitenproblems in sieben Jahrzehnten, Die Friedens-Warte 1986, 91 (101 ff.); Hafner, Das Selbstbestimmungsrecht und Südtirol, in: Hilpold (Hg.), Das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Vom umstrittenen Prinzip zum vieldeutigen Recht? (2009) 131; Héraud, EE 1995, 173 ff.; Hilpold, Neue Perspektiven der Selbstbestimmung? Möglichkeiten und Grenzen der völkerrechtlichen Verselbständigung von Territorien in Europa, EE 2011, 32; ders., Selbstbestimmungsrecht Rz. 1518; ders., Selbstbestimmung und Autonomie. Zwischen Sezession und innerer Selbstbestimmung, in: ders. (Hg.), Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich (2016) 13; Müller A., ZaöRV 2016, 475; Pippan, Zur Direktionskraft des Rechts auf innere Selbstbestimmung, ZaöRV 2016, 497; Tancredi, Italian Approaches to Self-determination: Theory and Practice, in: Hilpold (Hg.), Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich (2016) 270; Watschinger, Die Südtiroler Autonomie und die Geschichte des Selbstbestimmungsrechts der Völker, Dissertation Innsbruck (2002). Aus verfassungsrechtlicher Sicht siehe dagegen etwa Gamper, Staat 76–79; dies., Regionalismus und Sezession – verfassungsrechtliche Herausforderungen und Antworten im europäischen Vergleich, in: Obwexer et al. (Hg.), Integration oder Desintegration? Herausforderungen für die Regionen in Europa (2018) 59. Für die politischen Teilhaberechte von Minderheiten siehe auch oben 3. Teil, B.I.1.

tenschutzsystems und zur Durchsetzung der Einhaltung des Schutzniveaus von 1992 (II.) dargelegt werden. Sodann wird – als weiteres Mittel zur (in diesem Fall: innerstaatlichen) Durchsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben – auf die Möglichkeit zur Anwendung des Pariser Vertrags samt späterer Praxis als Prüfungsmaßstab für die Verfassungsmäßigkeit von (Staats-)Gesetzen hingewiesen (III.). Es folgt ein kurzer Exkurs über die völkerrechtliche Verankerung von bisher nur innerstaatlich verankerten Erweiterungen des Niveaus von 1992 als ein mögliches politisches Ziel (IV.), bevor der Weg zur Wiederherstellung der (nach 2001) eingeschränkten (Kompetenz-)Bereiche v. a. aus völkerrechtlicher Sicht dargestellt wird (V.).

I. Schutzfunktion Österreichs

Aus den bisherigen Ausführungen dieser Arbeit geht hervor, dass Österreich seit Jahrzehnten eine Schutzfunktion⁶ zugunsten der zwei Minderheiten Südtirols ausübt. Jene zugunsten der deutschsprachigen Minderheit ergibt sich implizit aus dem Pariser Vertrag,⁷ der somit die rechtliche Grundlage der Schutzfunktion ist.⁸ Jene zugunsten der ladinischsprachigen Minderheit ist dagegen erst Ausfluss der Entwicklungen ab den 1960er-Jahren und dadurch begründet, dass der Pariser Vertrag mit dem Paket und mit der auf dem Niveau von 1992 verankerten Paket-Autonomie um den Schutz der Südtiroler Ladinen ergänzt wurde.⁹

Italien akzeptierte die Schutzfunktion implizit spätestens mit der Verhandlungsaufnahme im Jahr 1960 und der fortan geübten Praxis.¹⁰ Besonders deutlich wurde diese Akzeptanz dann mit der Übermittlung aller Paketdurchführungsmaßnahmen an Österreich in der Note vom 22. April 1992, das diese Maßnahmen einer mit Verbalnote vom selben Tag angekündigten und von Italien nicht bestrittenen

⁶ Vgl. zur Verwendung dieses Begriffs bereits oben 1. Teil, C. Siehe zur Schutzfunktion aus österreichischer Sicht umfassend *Wolf*, Südtirol 10 ff. Allgemein zur Schutzfunktion von Mutterstaaten für konationale Minderheiten siehe etwa *Pan*, Die Schutzfunktion der „Mutterstaaten“ – Möglichkeiten und Grenzen, in: ders./Pfeil/Videsott (Hg.), Die Volksgruppen in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen. Band 1² (2016) 311.

⁷ So etwa *Heusel*, Völkerrecht 205; *Minar*, Sicherung 15; *Gismann*, EE 2003, 11; *Zaffi*, Entwicklung 341.

⁸ So etwa *Hummer*, Status Rz. 2932; *Obwexer*, Schutzfunktion 164, 166 und 172; *Zeller*, Verankerung 14; *Miehsler*, Südtirol 171; *Binder/Brunner*, Entwicklung 124 und 130; *Hilpold/Perathoner*, Schutzfunktion 80; *Tichy*, Verankerung 49; *ders.*, Schutzfunktion 189 f.; *Cosulich*, Sanità 76 (Fn. 82).

⁹ So auch *Obwexer*, Schutzfunktion 163, 166, 172 und 175; *Tichy*, Verankerung 50; *Hilpold/Perathoner*, Die Schutzfunktion Österreichs gegenüber der deutschen und ladinischen Minderheit in Südtirol – eine völkerrechtliche und rechtsvergleichende Analyse, in: Hilpold/Steinmair/Perathoner (Hg.), Rechtsvergleichung an der Sprachgrenze (2011) 197 (210 f.); mit den 1989 noch gebotenen Zweifeln *Zeller*, Verankerung 69 ff.

¹⁰ *Zaffi*, Entwicklung 344; *Obwexer*, Schutzfunktion 176. Ähnlich *D’Atena*, Minderheitenschutz 165. V. a. mit den zwei Resolutionen der VN-Generalversammlung wurde die Schutzfunktion gestärkt: vgl. oben 2. Teil, A.III.3.b)cc).

Prüfung auf Übereinstimmung mit dem Paket unterzog.¹¹ Noch gestärkt wurde die Schutzfunktion durch die Staatenpraxis nach 1992.¹²

Ebenso wie der Pariser Vertrag Italien großteils dauerhafte Verpflichtungen auferlegt,¹³ ist auch die österreichische Schutzfunktion eine „zeitlich unbefristete Aufgabe“.¹⁴ Sie besteht darin, dass Österreich von Italien die Einhaltung seiner völkerrechtlichen Verpflichtungen aus dem Pariser Vertrag, dem Paket und der Paket-Autonomie sowie aus einzelnen nach 1992 akkordierten Erweiterungen bzw. Änderungen¹⁵ überwachen und einfordern kann.¹⁶ Dafür – und zur Durchsetzung – kann sich Österreich aller völkerrechtlich „zulässigen Mittel bedienen“,¹⁷ die nachfolgend¹⁸ dargestellt werden. Daneben beeinflusst das Bestehen der Schutzfunktion aber auch allgemeine Positionen¹⁹ und Tätigkeiten²⁰ Österreichs.

Das allgemeine Völkerrecht kennt auch eine nicht vertragsgebundene Schutzfunktion von sog. Mutterstaaten zugunsten „ihrer“ Minderheiten in anderen Staaten. Diese besteht in der Erlassung von Maßnahmen zur Unterstützung der Minderheit (z. B. Förderung von Bildung und Kultur), ist aber nicht in der Lage, die auf dem Pariser Vertrag und seiner späteren Praxis beruhende Schutzfunktion zu ersetzen, sondern kann diese allenfalls ergänzen.²¹

¹¹ Siehe dazu oben 2. Teil, A.V.2.e) (Inhalt) und 2. Teil, A.VI.1.b)hh) (Bewertung). Vgl. auch *Fenet*, AFDI 1993, 371 f.

¹² Siehe dazu bereits oben 3. Teil, B.II. (und insb. 3. Teil, B.II.2.).

¹³ Zum Dauercharakter des aus dem Pariser Vertrag erwachsenden Schutzsystems bereits oben 2. Teil, A.II.1.d)dd)(3) und 2. Teil, A.II.3.d). Vgl. auch *Obwexer*, Schutzfunktion 167; *Hilpold/Perathoner*, Schutzfunktion 80.

¹⁴ *Zaffi*, Entwicklung 344. Sie besteht damit insb. auch nach der Streitbeilegung 1992 fort. Vgl. *Gismann*, EE 2003, 12; *Obwexer*, Schutzfunktion 168; *Fenet*, AFDI 1993, 372.

¹⁵ Vgl. *Obwexer*, Schutzfunktion 166 und 172; *ders./Happacher*, Rechtsgutachten 23; *Binder/Brunner*, Entwicklung 138 f.; *Hilpold*, Absicherung 41 ff.; *ders./Perathoner*, Schutzfunktion 84 ff. und v. a. 91 ff. Für diese nach 1992 völkerrechtlich nachvollzogenen Autonomieregelungen siehe oben 3. Teil, B.II.2.c) und 3. Teil, B.II.2.d).

¹⁶ Vgl. z. B. *Obwexer*, Schutzfunktion 166; *ders.*, Sechs Jahrzehnte 186; *Hilpold/Perathoner*, Schutzfunktion 80; *Gismann*, EE 2003, 12 f.; *Miehlsler*, Südtirol 252 ff.; *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 211 f.

¹⁷ *Obwexer*, Schutzfunktion 167 und 172. Für die Auswirkungen des Unionsrechts auf die österreichische Schutzfunktion vgl. ebenda, 168–170; *ders.*, Sechs Jahrzehnte 182–184 und 188; *Tichy*, Schutzfunktion 193 f.

¹⁸ Unten 4. Teil, A.II.1.

¹⁹ Etwa zum Selbstbestimmungsrecht der Völker und zu dessen Verhältnis zum Minderheitenschutz (vgl. dazu *Tichy*, Schutzfunktion 195 ff.; *ders.*, Verankerung 53) oder zum europäischen Minderheitenrecht (vgl. dazu *Tichy*, Schutzfunktion 198 f.; *ders.*, Verankerung 50 f. und 53).

²⁰ Etwa in den mit Minderheitenschutz befassten Gremien der VN. Vgl. dazu *Tichy*, Schutzfunktion 199; *ders.*, Verankerung 53.

²¹ Siehe dazu m. w. N. *Obwexer*, Schutzfunktion 167 f.; *Hilpold/Perathoner*, Schutzfunktion 17 f. und 105 f.; *dies.*, Analyse 200 ff. und insb. 220; *Tichy*, Verankerung 50 ff.; *ders.*, Schutzfunktion 197 f.

So setzt Österreich – soweit verfassungsrechtlich zulässig – Maßnahmen zur Gleichstellung von Angehörigen der Minderheiten im Rahmen seiner Gesetzgebung und Vollziehung.²² Beispiele dafür sind ihre Gleichstellung auf bestimmten Verwaltungsgebieten²³ oder die Fiktion, dass von deutschen oder ladinischen Schulen in Südtirol ausgestellte Reifezeugnisse für die Studienzulassung als in Österreich ausgestellt gelten.²⁴

II. Völkerrechtliche Überwachungs- und Rechtsdurchsetzungsinstrumente

Die Schutzfunktion beinhaltet auch Mittel, um das Schutzsystem zu überwachen und die Behebung von dabei erkannten Mängeln einzufordern und durchzusetzen. Daneben bestehen aber auch allgemein-völkerrechtliche Instrumente zur Überwachung des Schutzniveaus.²⁵

1. Mittel aus der Schutzfunktion Österreichs

Aufgrund seiner Schutzfunktion verfügt Österreich über zahlreiche Mittel zur Überwachung und Durchsetzung des völkerrechtlichen Schutzsystems, wobei es stets in enger Absprache mit Südtirol vorgeht²⁶ und v. a. auch nur dann eingreift, wenn Südtirol dies fordert.²⁷

Der Überwachung der Autonomieentwicklung dienen v. a. Berichte der Vertretungsbehörden in Italien (Botschaft in Rom und Generalkonsulat in Mailand mit Außenstelle in Bozen) und entsprechende Analysen der zuständigen Stellen im Außenministerium,²⁸ Kontakte – zu Wissenschaftlern, zu Beamten der Bundesverwaltung und der Tiroler Landesverwaltung,²⁹ zur Südtiroler Politik und Landes-

²² *Tichy*, Schutzfunktion 194.

²³ Bundesgesetz vom 25. 1. 1979 über die Gleichstellung von Südtirolern mit österreichischen Staatsbürgern auf bestimmten Verwaltungsgebieten, BGBl. 1979/57 i. d. G. F.

²⁴ § 3 Abs. 2 Personengruppenverordnung 2014, BGBl. II 2013/340. Dazu *Tichy*, Schutzfunktion 194 f. Vgl. zur großen Bedeutung dieser Fiktion i. Z. m. der österreichischen Quotenregelung für die Zulassung zum Studium der Humanmedizin *Haller*, Gesundheitswesen 236–239, 318–320 und 331; *ders.*, Sprachenrechte 150 f.

²⁵ Allgemein zur Rechtsdurchsetzung zuletzt *Rauber*, Strukturwandel 13, 102 ff., 428 ff. und 817 ff.

²⁶ *Tichy*, Verankerung 53.

²⁷ *Tichy*, Schutzfunktion 190. Daraus folgt laut *Tichy* auch, dass die Intervention Österreichs „immer nur eine erst in einer fortgeschrittenen Phase einer Diskussion zwischen Bozen und Rom erwogene Möglichkeit“ ist.

²⁸ *Tichy*, Schutzfunktion 190 f.

²⁹ *Tichy*, Schutzfunktion 191.

verwaltung³⁰ sowie zur Politik und Ministerialverwaltung Italiens³¹ – und der im Außenpolitischen Ausschuss des Nationalrats angesiedelte Südtirol-Unterausschuss, der sich selbst über die Lage in Südtirol am Laufenden hält und von der Politik Rechenschaft über die Ausübung der Schutzfunktion verlangt.³²

Werden im Zuge der Überwachungstätigkeit Entwicklungen festgestellt, die im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem völkerrechtlichen Schutzsystem (zumindest) bedenklich sind, besteht wiederum eine Reihe an Mitteln zur Geltendmachung. Dazu gehören Gespräche mit Vertretern Italiens,³³ Kritik,³⁴ diplomatische Demarchen,³⁵ Verhandlungen³⁶ und – „als eines der letzten Mittel“ – die Erhebung einer Klage beim IGH.³⁷

Als Ergebnis von Gesprächen und Verhandlungen sind auch Absprachen über Noten- oder Briefwechsel möglich, „mit denen die übereinstimmende Auffassung zu bestimmten Fragen der Südtiroler Autonomie auf zwischenstaatlicher Ebene festgehalten wird.“³⁸

2. Mittel des allgemeinen Menschenrechts- und Minderheitenschutzes

Darüber hinaus bestehen auch die Mechanismen zur Überwachung der Umsetzung jener Schutzstandards, die sich in den letzten Jahrzehnten im allgemeinen Minderheitenrecht herausgebildet haben. Anders als bei den materiellen Schutzstandards, wo der allgemeine völkerrechtliche Minderheitenschutz aufgrund des hohen Niveaus des Schutzsystems Südtirols nur eine sehr untergeordnete Rolle spielt,³⁹ kann er für die Überwachung des Schutzniveaus eine etwas größere, aber jedenfalls auch nur ergänzende Rolle einnehmen.

³⁰ *Tichy*, Schutzfunktion 191. Siehe dazu z. B. auch Wiener Blick auf Südtirol-Autonomie, Dolomiten vom 1./2. 6. 2017, 13.

³¹ *Tichy*, Schutzfunktion 191 ff.

³² *Tichy*, Schutzfunktion 192; *Gismann*, EE 2003, 14.

³³ *Obwexer*, Schutzfunktion 172; *Tichy*, Schutzfunktion 190 f. und 193, der die Intensivierung der politischen Kontakte und die Regelmäßigkeit der Ministertreffen aufgrund des EU-Beitritts Österreichs positiv hervorhebt.

³⁴ *Tichy*, Verankerung 53; *Binder/Brunner*, Entwicklung 138 (m.w.N. in Fn. 105).

³⁵ *Obwexer*, Schutzfunktion 172. Für zwei solche Schreiben von Außenminister *Kurz* siehe unten 4. Teil, A.V.2.

³⁶ *Obwexer*, Schutzfunktion 172. Siehe zu derartigen Verhandlungen bereits ausführlich oben 2. Teil, A.IV.

³⁷ So *Obwexer*, Schutzfunktion 172. Siehe dazu auch oben 2. Teil, A.VI.2.c); *Gismann*, EE 2003, 12 f.

³⁸ *Tichy*, Schutzfunktion 191. Für zwei solche Briefwechsel siehe oben 3. Teil, B.II.2.c)f.

³⁹ *Binder/Brunner* (Entwicklung 141 ff. – und v. a. 149 – sowie 153) sehen (bei grundsätzlicher Einhaltung bzw. Überschreitung der völkerrechtlichen Mindeststandards) zwar einzelne Spannungsfelder – etwa im Bereich der Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung –, die sie aber als „notwendiger Weise in Kauf zu nehmende *Trade-offs*“ im Bereich des Minderhei-

Zu diesen völkerrechtlichen Überwachungsmechanismen gehören zunächst Staatenberichte sowie Individual- und Staatenbeschwerden im Rahmen des IPBPR⁴⁰ und der EMRK.⁴¹ Dazu gesellen sich heute aber auch modernere Schutzinstrumente:⁴² Wie das Beispiel des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten zeigt, beziehen diese häufig auch internationale Institutionen und unabhängige Expertengremien in die Überwachung mit ein, die etwa im Rahmen periodischer Staatenberichtsverfahren erfolgt.⁴³ Im Gegensatz zu streitigen Mitteln (z. B. IGH) bezwecken diese Verfahren einen ständigen, konstruktiven und mit Expertenwissen angereicherten Dialog mit den zum Minderheitenschutz verpflichteten Staaten, der u. a. auch zur Aufdeckung von Schwachstellen und Verbesserungsmöglichkeiten führen soll.⁴⁴ Darin liegt auch das größte Potenzial des Staatenberichtsverfahrens.⁴⁵

III. Pariser Vertrag und spätere Praxis als (indirekter) Prüfungsmaßstab für die Verfassungsmäßigkeit von (Staats-)Gesetzen

Seit der Verfassungsreform von 2001 können völkervertragliche Normen im Rahmen der Normenkontrolle als (indirekter) Prüfungsmaßstab für die Verfassungsmäßigkeit von (Staats-)Gesetzen herangezogen werden.⁴⁶ Dies wird dadurch erreicht, dass die betreffende völkervertragliche Norm als „zwischeneschaltete Norm“ zu Art. 117 Abs. 1 Verf. eingesetzt wird, der u. a. die Achtung der völkerrechtlichen Verpflichtungen Italiens als Schranke der Gesetzgebungstätigkeit des Staates und der Regionen vorsieht. Diese Norm gelangt direkt – und nicht über ihren

tenschutzes“ (148) bezeichnen. Für die allgemein-völkerrechtlichen Standards im Bereich der politischen Teilhaberechte von Minderheiten siehe auch oben 3. Teil, B.I.1.

⁴⁰ Zum Minderheitenschutz v. a. Art. 27 IPBPR: dazu schon oben 3. Teil, B.I.1.a)aa).

⁴¹ Zum Minderheitenschutz v. a. Art. 14 EMRK: dazu schon oben 3. Teil, B.I.1.a)cc). Diese traditionellen Instrumente bieten aber nur ein „geringes Potenzial für zukunftsorientierte generell-abstrakte Verbesserungen auf nationaler Ebene“: vgl. *Binder/Brunner*, Entwicklung 139 f., 144 f. und 150 f. (Zitat: 150).

⁴² Vgl. dazu m.w.N. *Binder/Brunner*, Entwicklung 140 ff.

⁴³ *Binder/Brunner*, Entwicklung 151. Vgl. z. B. *Hofmann*, Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Einführung, Überblick, Würdigung, in: ders. et al. (Hg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015) 68 (Rz. 20 f. und 24 ff.); *Rein*, Artikel 24–26, in: Hofmann et al. (Hg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015).

⁴⁴ So *Hofmann*, Einführung Rz. 42; *Binder/Brunner*, Entwicklung 151 ff.

⁴⁵ Zu diesem Schluss gelangen *Binder/Brunner*, Entwicklung 150 ff. Vgl. auch *Hofmann*, Einführung Rz. 49.

⁴⁶ Oben 3. Teil, A.I.1. Zur Rechtslage bis zur Verfassungsreform von 2001 siehe dagegen oben 2. Teil, B.I.1.a).

Transformationsakt – zur Anwendung (externe Verweisung)⁴⁷ und ist daher auch nach den Regeln des *Völkerrechts* auszulegen (Konformitätsprinzip).⁴⁸

Nun umfassen die in Art. 31 WVK kodifizierten völkerrechtlichen Auslegungsregeln auch spätere Übereinkünfte (Abs. 3 lit. a) und die spätere Praxis (lit. b), die nicht nur als vollwertige Auslegungsmittel gelten, sondern den Inhalt eines Vertrags – aufgrund des Vorliegens einer konsensualen Auslegung aller Vertragsparteien – i. d. R. entscheidend (mit-)bestimmen.⁴⁹

Vor diesem Hintergrund spricht nach der Verfassungsreform von 2001 auch nichts dagegen, den Pariser Vertrag, dem der VfGH bereits zuvor zugestanden hatte, einen erheblichen Einfluss auf Südtirols Autonomie auszuüben, und den er als den besten Auslegungsschlüssel für ihr Verständnis bezeichnete,⁵⁰ nunmehr als (indirekten) Maßstab bei der Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von (staatlichen) Normen zu nutzen.⁵¹ Entscheidend ist dabei aber die Tatsache, dass (theoretisch) nicht nur der – sehr allgemeine und somit in Detailfragen kaum hilfreiche – Pariser Vertrag selbst herangezogen werden kann. Vielmehr müssen bei seiner Auslegung aufgrund des Konformitätsprinzips auch die gesamte spätere Praxis und alle späteren Übereinkünfte zu diesem – und somit v. a. das Paket und der Notenwechsel von 1992 mit impliziter Verankerung des damaligen Standards⁵² – berücksichtigt werden.

In der Praxis ist aber nicht zu erwarten, dass der VfGH auch die spätere Praxis (vollständig) berücksichtigt, was den Pariser Vertrag aber erst zum ernsthaften (Verteidigungs-)Mittel im Verfahren vor dem VfGH erheben würde. Dieser greift zwar vereinzelt auf das Institut der späteren Praxis zurück, er tut dies aber nur sehr allgemein und meist i.Z.m. der EMRK.⁵³

⁴⁷ Oben 3. Teil, A.I.1.c).

⁴⁸ Siehe dazu oben 3. Teil, A.I.1.d).

⁴⁹ Siehe dazu ausführlich oben 2. Teil, A.VI.1.b)aa)–2. Teil, A.VI.1.b)dd); allgemein zu Art. 31 WVK auch oben 2. Teil, A.I.2.

⁵⁰ Siehe dazu oben 2. Teil, B.I.1.b) (insb. bei Fn. 1095).

⁵¹ Vgl. bereits oben 3. Teil, A.I.1.e).

⁵² Siehe dazu ausführlich oben 2. Teil, A.VI.

⁵³ Vgl. VfGH Beschluss Nr. 315/2002, GAVfGH Nr. 27 vom 10. 7. 2002; etwas spezifischer Urteil Nr. 123/2017, GA VfGH Nr. 22 vom 31. 5. 2017, RE Pkt. 10.1. (i. V.m. RE Pkt. 2–4, 11 und 14–16). Damit reiht sich der italienische VfGH in die große Riege nationaler Gerichte ein, die spätere Übereinkünfte und die spätere Praxis nicht ausreichend berücksichtigen. Vgl. *Berner, Agreements* 141 ff. und insb. 168 („domestic courts have not as wholeheartedly embraced the notion of subsequent agreements and subsequent practice as ‚authentic‘ means of interpretation as international jurisprudence and legal scholarship have done“; „most courts firmly rejected the claim that authentic interpretation could be equated with legally binding interpretation“; „In some cases, domestic courts treated subsequent agreements and subsequent practice on a par with other primary means of interpretation. But in other cases, domestic courts were reluctant to concede to subsequent agreements and subsequent practice the same influence on the treaty’s interpretation as to intrinsic, text-related means of interpretation. This could be seen when domestic courts did not consider it mandatory to take [them] into account“) sowie 169 („these observations suggest that ‚other‘ subsequent conduct under article 32 VCLT tends

Somit kann der Pariser Vertrag samt späterer Praxis letztlich als zusätzliches Argument bzw. (Verteidigungs-)Instrument dienen, aber wohl kaum als (allein) entscheidender (indirekter) Prüfungsmaßstab. Für Südtirol ist es aber trotzdem sinnvoll, in Verfahren vor dem VfGH konsequent auch auf den Pariser Vertrag, auf Paketmaßnahmen, auf das Schutzniveau von 1992 und/oder auf spätere Änderungen dieses Niveaus (Briefwechsel 2014/2015 sowie 2017) zu verweisen, um die *völkerrechtliche* Verankerung des Schutzsystems innerstaatlich wieder stärker ins Bewusstsein zu rufen – und um überhaupt erst ein Bewusstsein dafür zu schaffen, dass sich diese Verankerung nicht im Pariser Vertrag selbst (oder allenfalls noch im Paket) erschöpft, sondern weit darüber hinaus geht und sich bis heute stetig fortentwickelt.

IV. Exkurs: Völkerrechtliche Verankerung von innerstaatlichen Erweiterungen des Schutzniveaus von 1992 als politisches Ziel

Nicht im Sinne der Wiederherstellung von völkerrechtlich bereits verankerten Rechten, aber für ihre dynamische Erweiterung könnten künftig bisher nur verfassungsrechtlich verankerte Erweiterungen des Schutzniveaus von 1992 auch *völkerrechtlich* verankert werden, was etwa mit Briefwechseln erfolgen könnte. Eine solche Verankerung von Erweiterungen, die das Niveau von 1992 gar nicht (negativ) berühren, ist aber nicht verpflichtend.⁵⁴

V. a. zwei allgemeine Erweiterungen des Schutzniveaus durch das VerfG Nr. 3/2001 sind wegen ihrer autonomiepolitischen Tragweite „verankerungswürdig“. Dies gilt zunächst für die Abschaffung der Präventivkontrolle von Gesetzesvorschlägen (Zentralregierung) und Verwaltungsakten (Rechnungshof), die – wie andere Eingriffsmöglichkeiten des Staates⁵⁵ – ohnehin nicht mit echter Autonomie vereinbar ist.⁵⁶ Ihr Ende war daher sehr bedeutend, da es die Position des Landes im Verhältnis zum Staat erheblich stärkte.⁵⁷

to play a stronger role in the jurisprudence of domestic courts than subsequent agreements and subsequent practice under the general rule“). Siehe auch Crema, Prassi 286 ff.

⁵⁴ Es besteht aber eine Mitteilungspflicht Italiens und ein Überprüfungsrecht Österreichs. Vgl. oben 3. Teil, B.III.3.

⁵⁵ Kritisch – auch zu den Schranken des Statuts – *Hummer*, 40 Jahre 70 ff.; *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten.

⁵⁶ So auch *Héraud*, EE 1995, 171 ff., für den eine derartige Aufsicht (französisch: *tutelle*) des Staates dem Wesen der Autonomie widerspricht. Auch für *Pan/Pfeil* (Einführung 28) sollten „Rechtsakte der autonomen Körperschaften ausschließlich der Rechtmäßigkeitskontrolle durch unabhängige Höchstgerichte unterliegen“.

⁵⁷ Vgl. im Jahr 1988 *Hummer*, 40 Jahre 70: „Diese Rückverweisungen, zum Teil aus ausgesprochen nichtigem Anlaß, bilden nicht nur ein Element der Verzögerung des legislativen Prozesses, sondern disziplinieren und verunsichern auch den Landesgesetzgeber in einer nicht mehr tolerierbaren Form.“

Ein ähnlicher Vorstoß könnte für die ebenso wichtigen Schutz- und Günstigkeitsklauseln versucht werden. Eine solche wurde mit der Verfassungsreform von 2001 verankert, um eine Schlechterstellung Südtirols gegenüber den Regionen mit Normalstatut zu vermeiden.⁵⁸ Österreich könnte nun versuchen, Italien völkerrechtlich zum Einbau solcher Klauseln auch in künftige Verfassungsreformen zu verpflichten. Es ist nämlich einsichtig, dass Südtirols – völkerrechtlich verankerte – Autonomie vor (potenziellen) negativen Folgen allgemeiner Reformen geschützt werden muss (Schutzklausel); ebenso wäre es widersinnig, weniger schutzbedürftigen Regionen umfassendere Befugnisse zu gewähren (Günstigkeitsklausel).

Gerade i.Z.m. den ohnehin anstehenden Verhandlungen zur Wiederherstellung des Niveaus von 1992⁵⁹ könnte versucht werden, auch diese verfassungsrechtlichen Entwicklungen (Wegfall der Präventivkontrollen) und Schutzmechanismen (Art. 10 VerfG Nr. 3/2001) mit positiven Folgen für Südtirol nicht nur – wie bisher – im allgemeinen (!) Verfassungsrecht, sondern auch (im System des Sonderstatuts⁶⁰) und völkerrechtlich zu verankern.

Auch wenn es nicht zwingend erforderlich ist, könnte angesichts der nicht mehr bestreitbaren völkerrechtlichen Verankerung des Pakets und des Schutzniveaus von 1992 auch versucht werden, dies völkervertraglich festzuschreiben. Es würde sich dabei um einen mit dem IGH-Vertrag vergleichbaren Schritt handeln: Auch dieser war *vielleicht* gar nicht mehr nötig, aber doch sinnvoll, um alle Zweifel an der Zuständigkeit des IGH für rechtliche Streitigkeiten über die Auslegung und Durchführung des Pariser Vertrags auszuräumen.⁶¹

V. Weg zur Wiederherstellung eingeschränkter (Kompetenz-)Bereiche

Grundsätzlich kann, ja soll Österreich völkerrechtswidrige Beschränkungen der Paket-Autonomie in Ausübung der Schutzfunktion beanstanden,⁶² um ihre Wiederherstellung zu fördern und Verschweigungsfolgen (z. B. *acquiescence*)⁶³ zu vermeiden.⁶⁴

⁵⁸ Art. 10 VerfG Nr. 3/2001. Siehe dazu aus innerstaatlich-verfassungsrechtlicher Sicht oben 3. Teil, A.I.3.

⁵⁹ Siehe dazu im Detail unten 4. Teil, A.V. ff.

⁶⁰ Siehe für die Vorläufigkeit der bisherigen innerstaatlich-verfassungsrechtlichen Verankerung des Wegfalls der Präventivkontrollen und von Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 oben 3. Teil, A.I.3.c) und 3. Teil, A.II.3. (bei Fn. 476).

⁶¹ Siehe zur Bedeutung des IGH-Vertrags oben 2. Teil, A.V.3.b). Vgl. im Allgemeinen auch *Buga*, Modification 168: „[T]he knowledge that a modification has occurred can prompt additional confirmation of the modification by means of formal treaty amendment.“

⁶² Siehe dazu insb. oben 2. Teil, A.VI.2.b), 4. Teil, A.I. und 4. Teil, A.II.

⁶³ Siehe oben 2. Teil, A.VI.1.b)aa).

⁶⁴ *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 212; *Hummer*, 40 Jahre 66.

1. Überprüfung des Autonomiebesitzstands

Dabei ist zunächst eine Bewertung der Entwicklungen des Autonomiebesitzstands seit 1992 erforderlich. Ähnlich wie im Rahmen der Überprüfung der Paket-erfüllung vor Abgabe der Streitbeilegungserklärung, die keine „formalistische Überprüfung der bloßen Umsetzung der 137 Paketmaßnahmen“, sondern eine umfassende „Evaluierung der Autonomiesubstanz, d. h. des effektiv vorhandenen bzw. verbliebenen Spielraums an Autonomie“ voraussetzte,⁶⁵ kann auch die Bewertung des heutigen Besitzstands nicht nur anhand des formell großteils unveränderten Systems des Sonderstatuts⁶⁶ selbst erfolgen. Vielmehr ist es erforderlich, den heute konkret bestehenden autonomen Handlungsspielraum des Landes zu erfassen und mit jenem von 1992 zu vergleichen. Hierfür ist v. a. die Auslegung der neuen allgemeinen Kompetenzordnung von 2001 in der Rsp. des VfGH heranzuziehen.

Wie bereits erwähnt,⁶⁷ erfolgte eine umfassende, diesen Erfordernissen Rechnung tragende Analyse mit dem 2015 erstatteten Rechtsgutachten *Obwexer/Happacher*, das Entwicklungen der Autonomie seit 1992 auswertet, um Initiativen für die Kompetenzwiederherstellung zu ermöglichen. Das Gutachten zeigt denn auch zahlreiche eingeschränkte Bereiche auf.⁶⁸

2. Aufforderung zur Kompetenzwiederherstellung

Fast unmittelbar nach Fertigstellung des Gutachtens – am 5. Juni 2015 – richtete Österreichs Außenminister *Kurz* ein Schreiben an seinen italienischen Amtskollegen *Gentiloni*, in dem er diesem unter Bezugnahme auf das Gutachten zur Kenntnis brachte, dass die Entwicklung der Südtirol-Autonomie seit 1992 zwar sehr wohl von positiven Ergebnissen, aber eben auch von zum Teil einschneidenden Einschränkungen von Kompetenzen geprägt war. Vor diesem Hintergrund äußerte *Kurz* die Erwartung Österreichs, dass die italienische Regierung mit den Vertretern Südtirols Verhandlungen über die völkerrechtlich gebotene Wiederherstellung der verlorenen Kompetenzen und die weitere Autonomieentwicklung führen werde.⁶⁹

Nachdem das Gutachten dann bis Frühjahr 2017 ins Italienische übersetzt⁷⁰ und Österreich sowie Italien zur Kenntnis gebracht wurde,⁷¹ richtete *Kurz* am 22. Mai

⁶⁵ So *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 237.

⁶⁶ Allgemein zum System des Sonderstatuts (Statut und DFB) oben 2. Teil, B.II.

⁶⁷ Vgl. v. a. oben 1. Teil, B.II. und 3. Teil, A.IV.2.

⁶⁸ *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 605 ff. und insb. 612 ff. Siehe dazu ausführlich oben 3. Teil, A.IV.2.

⁶⁹ Vgl. *Obwexer*, EJM 2018, 342 f.

⁷⁰ Vgl. dazu z. B. die Anfragebeantwortung von LH *Kompatscher* vom 13.3.2017, Protokoll-Nr. 1/11.04/158587, http://www2.landtag-bz.org/documenti_pdf/idap_445589.pdf (30.9.2020).

2017 ein zweites Schreiben an seinen italienischen Amtskollegen *Alfano*, in dem er neuerlich an die „zum Teil einschneidenden Einschränkungen der autonomen Zuständigkeiten“ seit 1992 erinnerte und seine Erwartung erneuerte, „dass die italienische Regierung mit den Vertretern Südtirols erfolgreiche Verhandlungen über die völkerrechtlich gebotene Wiederherstellung der verloren gegangenen Zuständigkeiten, soweit die Einschränkungen nicht auf Unionsrecht zurückzuführen sind, und den weiteren Ausbau der Autonomie Südtirols führen wird“.⁷²

Am 6. Juni 2017 wurde das Rechtsgutachten schließlich im Beisein von LH *Kompatscher* vorgestellt⁷³ und anschließend auch online veröffentlicht. Bereits fünf Tage später, am 11. Juni 2017, wurde es dann in einem – am Rande der Feier zum 25-Jahr-Jubiläum der Streitbeilegung geführten – Gespräch *Kompatschers* mit den Staatspräsidenten *Van der Bellen* und *Mattarella* besprochen und die Notwendigkeit von Gesprächen betont, um die seit 1992 verlorengegangenen Kompetenzen wiederherzustellen.⁷⁴ *Kompatscher* schnitt das Thema auch in seiner Festrede an. Er betonte, dass das Rechtsgutachten, das Kompetenzverluste festgestellt und das Erfordernis von „Instandsetzungsarbeiten“ verortet habe, bereits Österreich und Italien zugestellt worden sei – und zeigte sich zuversichtlich, „im Geiste der Großherzigkeit auch jene Anpassungen umsetzen [zu] können, die den 1992 vereinbarten Autonomie-Stand garantieren.“⁷⁵ In dieselbe Kerbe schlug Bundespräsident *Van der Bellen*, der ebenfalls Gespräche der italienischen Regierung mit Südtirol über die verlorenen Kompetenzen anmahnte – Österreich begrüße dies jedenfalls und zähle darauf, „dass Italien dabei den bewährten Weg der bilateralen Abstimmung gehen wird.“⁷⁶

SVP-Obmann *Philipp Achammer* wiederum betonte nach einem Treffen mit *Kurz* am 13. Juli 2017, dass Südtirol auch künftig alle „Schritte zu Sicherung und Ausbau der Autonomie [...] in Abstimmung mit der österreichischen Regierung“ tätigen werde.⁷⁷

Nach der Landtagswahl 2018 wurde die „Wiederherstellung der laut Studie der Universität Innsbruck ausgehöhlten Kompetenzen“ dann auch in das Regierungs-

⁷¹ Autonomieentwicklung nach Streitbeilegung: Gutachten vorgestellt, Pressemitteilung des Landes vom 6. 6. 2017, http://provinz.bz.it/news/de/news.asp?news_action=4&news_article_id=589813 (30. 9. 2020).

⁷² Österreichisches Außenministerium, GZ BMEIA-XX.8.19.02/0009-IA/2017 (zitiert nach: *Obwexer*, EJM 2018, 343, Fn. 31).

⁷³ Pressemitteilung des Landes vom 6. 6. 2017; *salto.bz* vom 6. 6. 2017; „Ein Drittel der Kompetenzen an EU verloren“, *Dolomiten* vom 7. 6. 2017, 15.

⁷⁴ Vgl. Neuer Brief von Rom nach Wien angestrebt, *Dolomiten* vom 12. 6. 2017, 2.

⁷⁵ Vgl. „Südtirol, das kleine Europa in Europa“, *Dolomiten* vom 12. 6. 2017, 2.

⁷⁶ Vgl. „Südtirol, ein besonderes Land, das uns zusätzlich verbindet“, *Dolomiten* vom 12. 6. 2017, 3.

⁷⁷ Vgl. „Weiterhin unter besonderem Schutz Österreichs“, *Dolomiten* vom 14. 7. 2017, 13.

programm von *SVP* und *Lega* aufgenommen.⁷⁸ V.a. aber betont auch das Regierungsprogramm der in Österreich seit 7. Jänner 2020 amtierenden *ÖVP-Grünen-Koalition* nicht nur, dass Österreich auch künftig seine Schutzfunktion ausüben werde und es die „gemeinsame Verantwortung Österreichs und Italiens [sei], die eigenständige Entwicklung [Südtirols] zu garantieren und in enger Abstimmung mit den Vertreterinnen und Vertretern der deutsch- und ladinischsprachigen Volksgruppen in Südtirol die Autonomie weiterzuentwickeln“, sondern wird auch explizit bekräftigt, dass dabei „der Wiederherstellung der seit Abgabe der Streitbeilegungserklärung 1992 verloren gegangenen Zuständigkeiten“ – mit Ausnahme der Einschränkungen, die „auf Unionsrecht zurückzuführen sind“ – „[b]esondere Bedeutung“ zukomme.⁷⁹

Nur wenige Tage später – am 18. Jänner 2020 – kam es dann in Bozen zu einem Treffen von LH *Kompatscher* mit Regionenminister *Francesco Boccia*, bei dem v. a. auch die erforderliche Wiederherstellung des Schutzniveaus von 1992 thematisiert wurde. *Boccia* wird dabei wie folgt zitiert: „Wenn es verlorene Kompetenzen gibt, werden wir diese wieder herstellen. Bitten richten Sie das in Wien aus, Herr Landeshauptmann.“⁸⁰ Vier Tage später war u. a. dieses Anliegen dann auch Thema eines Treffens mit Ministerpräsident *Giuseppe Conte* in Rom. Auf Vorschlag von *Kompatscher* wurde dabei vereinbart, „zunächst auf technischer Ebene gemeinsam mit dem Regionenministerium die Problemstellungen zu analysieren und entsprechende Lösungsvorschläge auszuarbeiten“, bevor „die notwendigen Reparaturmaßnahmen auf politischer Ebene umgesetzt werden“ sollen.⁸¹

Insg. zeigen die jüngsten politischen Entwicklungen, dass Südtirol und Österreich – gestützt auf die im Rechtsgutachten *Obwexer/Happacher* aufgezeigten Einschränkungen – nunmehr bestrebt sind, einen Verhandlungsprozess mit Italien zur Wiederherstellung der betroffenen Bereiche einzuleiten. Es ist dies eine logische – und für Österreich zur Vermeidung des Eintritts von zustimmendem Stillschweigen⁸² sogar eine zwingende – Folge der Tatsache, dass die Einschränkungen des Schutzniveaus von 1992 nun erstmals in umfassender und (rechts-)wissenschaftlich fundierter Form aufgearbeitet wurden. Mit anderen Worten: Das (Österreich und Italien bekannte sowie öffentlich zugängliche) Wissen über den gegenwärtigen Zustand der

⁷⁸ Regierungsvereinbarung *SVP-Lega* (oben 3. Teil Fn. 873), 22 (erster Punkt unter „Ausbau der Autonomie“).

⁷⁹ Vgl. Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024, 184.

⁸⁰ „Österreich kann beruhigt sein“, Dolomiten vom 20.1.2020, 3. Vgl. auch *Boccias* Versprecher, *salto.bz* vom 20.1.2020, <http://salto.bz/article/20012020/boccias-versprecher> (am 30.9.2020 nur noch für Abonnenten abrufbar).

⁸¹ *Kompatscher* trifft *Conte*: Autonomie, Gesundheitswesen, Finanzgebaren, Pressemitteilung des Landes vom 22.1.2020, http://provinz.bz.it/news/de/news.asp?news_action=4&news_article_id=634409 (30.9.2020).

⁸² *Obwexer* betonte bei der Vorstellung des Gutachtens, dass Einschränkungen des Kompetenzniveaus von 1992 nach der Streitbeilegung „nur bei Zustimmung oder *zustimmendem Stillschweigen* Österreichs erfolgen“ können (Hervorhebung des Verfassers). Vgl. Pressemitteilung des Landes vom 6.6.2017.

Autonomie ermöglicht erst ein sinnvolles und faktenbasiertes Handeln, zur Vermeidung von *acquiescence*⁸³ zwingt es aber auch dazu.

3. Handlungsmöglichkeiten und Ausblick aus völkerrechtlicher Sicht

Südtirol und Österreich werden den Prozess zur Wiederherstellung des Standards von 1992 in nächster Zeit wohl noch viel stärker forcieren. Im Völkerrecht dienen hierfür die zuvor dargestellten Instrumente Österreichs.⁸⁴ Auf innerstaatlicher Ebene – als Ziel dieser (auch) mit völkerrechtlichen Mitteln voranzutreibenden Intervention – kann die Wiederherstellung der eingeschränkten (Kompetenz-)Bereiche dagegen durch Änderungen des Statuts und/oder die Erlassung von (rangniedrigeren) DFB erreicht werden,⁸⁵ die aber wohl nicht dieselbe Rechtssicherheit wie VerfG bieten können.⁸⁶

So waren es auch DFB, mit denen seit 5. Juni 2015 – dem Datum der ersten Aufforderung von *Kurz* an Italien, mit Südtirol Verhandlungen über die Kompetenzwiederherstellung zu führen⁸⁷ – einige Landeskompetenzen teilweise wiederhergestellt wurden.⁸⁸ Zwar sind diese punktuellen Maßnahmen ein Anfang, aus dem sich womöglich auch die zukünftig einzuschlagende Richtung erkennen lässt.⁸⁹ Sie wurden jedoch nicht bilateral abgestimmt und reichen auch noch bei weitem nicht für die Wiederherstellung aller völkerrechtlich verankerten Kompetenzen aus,⁹⁰ zumal ihre Auswirkungen auf die Judikatur des VfGH heute noch nicht vollständig abgeschätzt werden können.

Ein (schon für die AKB des Staates „nicht sehr realistisch“ erscheinener) Lösungsweg über eine „einseitige Erklärung Italiens, in der Österreich von offizieller Seite versichert würde, daß Südtirol in künftigen Gesetzen von der [AKB] ausge-

⁸³ Siehe oben 2. Teil, A.VI.1.b)aa).

⁸⁴ Oben 4. Teil, A.II. Auch innerstaatlich können natürlich Gespräche und Verhandlungen geführt werden.

⁸⁵ Dazu ausführlicher unten 4. Teil, B. und insb. 4. Teil, B.II. Für die entsprechenden Verfahren vgl. oben 3. Teil, A.II.2.c) (ordentliches Verfahren zur Änderung des Statuts), 2. Teil, B.II.1.d)aa)(1) (vereinfachtes Verfahren zur Änderung des Statuts) und 2. Teil, B.II.2.a) (Erlassung von DFB).

⁸⁶ Für die hier nur kurz angeschnittene verfassungsrechtliche Sicht siehe ausführlich unten 4. Teil, B.

Zeller (Eingriffsmöglichkeiten 227 f.) nennt (u. a. in Bezug auf die AKB des Staates) diese zwei Rechtsquellen als Sanierungsmöglichkeiten und betont, dass nur ein VerfG „eine eindeutige und sichere Garantie der Landeskompetenzen“ biete. Den Erfolg einer Ausnahmeregelung in einer DFB bezweifelt er dagegen aufgrund der (verfassungsgerichtlichen) Verankerung der AKB in der Verfassung (vgl. aber ebenda, 234 f.).

⁸⁷ Siehe dazu oben 4. Teil, A.V.2.

⁸⁸ Siehe dazu unten 4. Teil, B.I.

⁸⁹ Siehe dazu ausführlicher unten 4. Teil, B.I. ff.

⁹⁰ Siehe dazu unten 4. Teil, B.I.

nommen werde“,⁹¹ kommt im vorliegenden Fall der Kompetenzverflechtung dagegen gar nicht infrage, da es sich um ein bereits bestehendes Problem allgemeiner verfassungsrechtlicher Natur handelt, das auch nicht durch Schutzklauseln in (rangniedrigeren) Staatsgesetzen gelöst werden kann.⁹²

Auf völkerrechtlicher Ebene könnte die bisher nur bei Änderungen des Statuts erprobte Vorgehensweise der völkerrechtlichen Verankerung durch Noten- oder Briefwechsel, die auf die italienische Note vom 22. April 1992 – und damit auf das völkerrechtlich verankerte Niveau – Bezug nehmen (2014/2015 und 2017),⁹³ in Zukunft auch bei Änderungen von völkerrechtlich verankerten DFB angewandt werden. Durch derartige Bezugnahme auf die Note vom 22. April 1992, mit der auch die in Umsetzung des Pakets erlassenen und damals geltenden *DFB* völkerrechtlich verankert wurden, könnten also auch *Änderungen* ebendieser DFB (analog zum Briefwechsel zur Finanzvereinbarung 2014) oder sogar *neue* DFB (analog zum Briefwechsel zum Ladiner-VerfG 2017) völkerrechtlich verankert werden.

Dabei ist es zwar auch denkbar, erforderliche DFB (und Änderungen des Statuts) *einzeln* – nach Materie – zu erlassen und völkerrechtlich nachzuvollziehen. Gerade auch im Hinblick auf die anzustrebende völkerrechtliche Verankerung mit Noten- oder Briefwechsel ist aber wohl die Erlassung einer Art *Sammeldurchführungsbestimmung* nach dem Vorbild des GvD Nr. 267/1992 sinnvoller, mit der – als eine der Voraussetzungen für die Streitbeilegung – eine „sanierende Wiederherstellung bzw. Neuuzuweisung“ zwischenzeitlich ausgehöhlter Kompetenzen in zahlreichen Bereichen erfolgt war.⁹⁴ Nicht für eine (ausreichende) Wiederherstellung geeignet ist dagegen der Vorschlag einer „befreienden Generalklausel“ in Form einer DFB, die „ein für alle Mal klarstellt, dass das Mitspracherecht des Staates [über dessen Querschnittskompetenzen] für alle Kompetenzen, die Südtirol bis [2001] hatte, nicht gilt“.⁹⁵ Eine solche, noch dazu nur in einer DFB verankerte Klausel ist nämlich (jedenfalls allein) nicht in der Lage, die gesamte allgemeine Kompetenzordnung von

⁹¹ *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 228.

⁹² Dies gilt umso mehr, als der VfGH diesen allgemeinen Schutzklauseln in Staatsgesetzen in ständiger Rsp. ihre Wirkung abspricht, wenn sie im Widerspruch zu spezifischen Normen stehen. Vgl. z. B. VfGH Urteil Nr. 103/2018, RE Pkt. 4.1. („*l’illegittimità costituzionale di una previsione legislativa non è esclusa dalla presenza di una clausola di salvaguardia, laddove tale clausola entri in contraddizione con quanto affermato dalle norme impugnate*“); Urteil Nr. 94/2018, GA VfGH Nr. 19 vom 9.5.2018, RE Pkt. 4, m.w.N. („*L’operatività delle clausole di salvaguardia deve essere esclusa nei particolari casi in cui singole norme di legge, in virtù di una previsione espressa, siano direttamente e immediatamente applicabili agli enti ad autonomia speciale [...]. Si deve dunque verificare, con riguardo alle singole disposizioni impugnate, se esse si rivolgano espressamente anche [a queste], con l’effetto di neutralizzare la portata della clausola generale*“).

⁹³ Siehe dazu oben 3. Teil, B.II.2.c) bzw. 3. Teil, B.II.2.d).

⁹⁴ Vgl. *Bonell/Winkler*, Autonomie 178 f. Für eine chronologische Einordnung siehe bereits oben 2. Teil, A.V.2.d).

⁹⁵ So LH *Kompatscher* laut „Befreiende Generalklausel nötig“, Dolomiten vom 17. 1. 2020, 11.

2001 in ihrer Auslegung durch den VfGH – und v. a. die Querschnittskompetenzen mitsamt den dahinterstehenden (Einheitlichkeits-)Interessen – unwirksam zu machen. Dies gilt erst recht, als der Staat diese Querschnittskompetenzen ja weiterhin ausüben kann, sodass zumindest eine beschränkende Einwirkung der betreffenden Regelungen auf Landeskompetenzen über die Schranken des Statuts auch nach dem Einbau einer solchen Klausel möglich ist.⁹⁶

Das verfassungsrechtliche Problem der geringeren Rechtssicherheit einer Wiederherstellung mit DFB (im Vergleich zu Änderungen des Statuts) kann auf diese Weise freilich nicht gelöst werden. Trotzdem bietet die völkerrechtliche Verankerung eine zusätzliche Absicherung gegen künftige Einschränkungen. Ebenso könnte eine Verankerung von DFB notwendige Anpassungen des völkerrechtlichen Niveaus von 1992 an politische, gesellschaftliche, rechtliche, wirtschaftliche und/oder technologische Entwicklungen erleichtern, während ihre völkerrechtliche Verankerung heute statisch auf dem Niveau von 1992 beruht. Bisher muss v. a. bei Änderungen der – seit 1992 gar nicht mehr völkerrechtlich nachvollzogenen – DFB eine zunehmende Diskrepanz zwischen dem völkerrechtlich verankerten *status quo* und der innerstaatlichen Wirklichkeit in Kauf genommen werden. Zur Vermeidung einer solchen, den völkerrechtlichen Schutz delegitimierenden Diskrepanz ist daher bisher häufig – und gerade auf statutarischer Ebene – eine nur sehr zaghafte Modernisierung des Schutzsystems die (logische) Folge. Immerhin bietet aber das völkerrechtlich verankerte und zuletzt auch in zwei Briefwechseln bekräftigte Konsensprinzip heute bei *allen* (Weiter-)Entwicklungen des Schutzsystems einen völkerrechtlichen Schutz vor einem einseitigen Rückbau, sodass Änderungen – und gerade die Erlassung von DFB – auch ohne einen Nachvollzug in Noten- oder Briefwechseln nicht grundsätzlich vermieden werden sollten.⁹⁷

B. Erforderliche innerstaatlich-(verfassungs-)rechtliche Änderungen zur Erfüllung der völkerrechtlichen Vorgaben

Nach der Analyse der (insb.: völker-)rechtlichen Instrumente zur Durchsetzung der Südtirol betreffenden völkerrechtlichen Vorgaben – und v. a. der Wiederherstellung des Schutzniveaus von 1992 – soll nun aus innerstaatlicher Sicht auf diese Wiederherstellung geblickt werden. Dabei wird auf die seit Juni 2015 erfolgte

⁹⁶ Vgl. zu dieser Form der Kompetenzbeschränkung durch indirekte Einwirkung von Staatskompetenzen über das Schrankensystem des Autonomiestatuts im Allgemeinen oben 3. Teil, A.IV.1.a).

⁹⁷ Siehe zum Konsensprinzip oben 2. Teil, A.VI.2.a) und die dort angeführten Querverweise sowie 3. Teil, B.I.1.b)cc). Für seine Entwicklung nach 1992 dagegen v. a. oben 3. Teil, B.I.1.b) dd)f., 3. Teil, B.I.2.b)bb)(2)f., 3. Teil, B.I.2.d)aa), 3. Teil, B.I.2.f), 3. Teil, B.II.2.c)cc), 3. Teil, B.II.2.d)cc) und insb. 3. Teil, B.II.2.f). Z. B. erfolgte der Ausbau der Energiekompetenz 2017 (dazu aus verfassungsrechtlicher Sicht oben 3. Teil, A.II.4.) trotz der Weigerung Italiens, die Änderung in einem Briefwechsel nachzuvollziehen: dazu oben 3. Teil, B.III.3.

(teilweise) Wiederherstellung von eingeschränkten Kompetenzen eingegangen (I.), bevor Grundüberlegungen zu den denkbaren Instrumenten für die Kompetenzwiederherstellung (II.) sowie konkrete Vorschläge (III.) dargelegt werden.

I. Seit Juni 2015 (teilweise) wiederhergestellte Landeskompetenzen

Seit der ersten Aufforderung Österreichs an Italien, mit Südtirols Vertretern Verhandlungen über die Kompetenzwiederherstellung zu führen (Schreiben vom 5. Juni 2015),⁹⁸ wurden einige betroffene Kompetenzen – in den Bereichen Raumordnung (und Handel), Jagd sowie Vergaberecht (Landesmaterie der öffentlichen Arbeiten) – (teilweise) wiederhergestellt.

1. Raumordnung (und Handel)

Die Raumordnungskompetenz wurde in Bezug auf zwei der nach 2001 eingeschränkten Teilbereiche (teilweise) wiederhergestellt, und zwar der Möglichkeit zur Einschränkung des Detailhandels in Gewerbegebieten (auch den Handel betreffend) und – wohl mit geringerer Rechtssicherheit – der autonomen Regelung der Gebäudeabstände.

a) Detailhandel in Gewerbegebieten

Die Raumordnungskompetenz (und die Handelskompetenz) wurde nach 2001 u. a. insofern eingeschränkt, als es dem Land – wegen der Querschnittskompetenz des Staates im Bereich des Schutzes des Wettbewerbs – untersagt wurde, den Detailhandel in Gewerbegebieten einzuschränken.⁹⁹ Mit Art. 1 GvD Nr. 146 vom 7. Juli 2016¹⁰⁰ wurde daraufhin eine DFB erlassen, um hier zumindest einen gewissen Handlungsspielraum wiederherzustellen.

Art. 40 DPR Nr. 381/1974 i. d. F. Art. 1 GvD Nr. 146/2016 bestimmt zunächst, dass das Land prinzipiell „die Freiheit der Öffnung von neuen Handelsbetrieben ohne Kontingentierungen, Gebietseinschränkungen oder sonstigen Verpflichtungen jeglicher Art“ sicherstellt (Abs. 1). Zum Zweck der Gewährleistung des Schutzes der Gesundheit, der Arbeitnehmer und der Umwelt (einschließlich des dörflichen und städtischen Bereichs), der Kulturgüter, der Raumordnung, der Erhaltung und Wiederherstellung des herkömmlichen Handelsgefüges sowie des Schutzes der Lebensqualität in den historischen Innenstädten darf das Land dann aber doch „Zonen mit Handelsverbot und Handelseinschränkungen in Gewerbegebieten“ – ohne Dis-

⁹⁸ Siehe dazu oben 4. Teil, A.V.2.

⁹⁹ Siehe dazu oben 3. Teil, A.IV.2.b)bb) (Raumordnung); vgl. auch oben 3. Teil, A.IV.2.b)oo) (Handel).

¹⁰⁰ GA Nr. 178 vom 1.8.2016.

kriminierung zwischen den Handelsunternehmen und unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips – vorsehen (Abs. 2). Darüber hinaus darf das Land – „unter Berücksichtigung der besonderen topographischen Gegebenheiten in [seinen] Berggebieten und [seiner] identitätsprägenden Traditionen“ und unter Beachtung der unionsrechtlichen Einschränkungen zu staatlichen Beihilfen – „Maßnahmen zum Schutz und zur Aufwertung der Handelstätigkeiten auch mittels Förderungsplänen ergreifen“ (Abs. 3).

Im Ergebnis werden die Einschränkungen im Bereich der Beschränkung des Detailhandels in Gewerbegebieten somit nicht zur Gänze, aber im unionsrechtlich zulässigen Ausmaß saniert (eine diskriminierende, nicht sachlich gerechtfertigte und/oder unverhältnismäßige Beschränkung wäre nämlich unionsrechtswidrig).¹⁰¹ Dass es sich dabei wohl auch um eine dauerhafte, ausreichende Rechtssicherheit gewährleistende Wiederherstellung handelt, zeigt die Tatsache, dass die Zentralregierung nach der Erlassung der DFB die anhängige direkte Verfassungsbeschwerde¹⁰² gegen die einschlägige Landesnorm¹⁰³ zurückgezogen hat.¹⁰⁴

b) Gebäudeabstände

Die Landesraumordnungskompetenz wurde nach 2001 auch hinsichtlich der Regelung der Gebäudeabstände eingeschränkt, indem der VfGH dem Land aufgrund der ausschließlichen Zivilrechtskompetenz die Beachtung der staatlichen (Mindest-) Vorgaben vorschrieb und die Landeskompetenz auf die Einführung von strengeren Regeln beschränkte.¹⁰⁵ Um diese Beschränkung rückgängig zu machen, wurde daher eine weitere DFB erlassen.¹⁰⁶

Art. 21 Abs. 3 DPR Nr. 381/1974 i. d. F. Art. 1 GvD Nr. 9 vom 11. Jänner 2018¹⁰⁷ normiert nun, dass das Land aufgrund seiner ausschließlichen Raumordnungskompetenz den „Sachbereich betreffend die Festlegung der urbanistischen Stan-

¹⁰¹ Vgl. zu diesen Erfordernissen im Einzelhandel zuletzt z.B. EuGH 30.1.2018, verbundene Rs. C-360/15 und C-31/16, *X und Visser Vastgoed Beleggingen*, EU:C:2018:44, Rn. 93–97, 104–106 und 120 ff. (insb. 132–136).

¹⁰² Direkte Verfassungsbeschwerde Nr. 1 vom 5.1.2015, GA VfGH Nr. 5 vom 4.2.2015.

¹⁰³ Art. 44 LG Nr. 13 vom 11.8.1997, OBL Nr. 1 zu ABiReg. Nr. 44 vom 16.9.1997 (Landesraumordnungsgesetz), i. d. F. Art. 8 Abs. 4 LG Nr. 10 vom 23.10.2014, ABiReg. Nr. 43 vom 28.10.2014. Vgl. auch Art. 27 und 33 des neuen Raumordnungs- und Landschaftsgesetzes (LG Nr. 9 vom 10.7.2018, OBL Nr. 3 zu ABiReg. Nr. 18 vom 12.7.2018, „Raum und Landschaft“), das gem. seines Art. 107 Abs. 1 i. d. F. Art. 37 Abs. 1 LG Nr. 17 vom 20.12.2019, OBL Nr. 4 zu ABiReg. Nr. 52 vom 27.12.2019, am 1.7.2020 in Kraft trat und die Aufhebung des alten Landesraumordnungsgesetzes nach sich zog (vgl. Art. 106 Abs. 1 lit. b LG Nr. 9/2018).

¹⁰⁴ Vgl. „Erfolg für Südtirols Handel“, Dolomiten vom 26.7.2018, 12.

¹⁰⁵ Siehe dazu oben 3. Teil, A.IV.2.b)bb).

¹⁰⁶ Vgl. Raumordnung: Land gibt Ton an, Dolomiten vom 23./24./25./26.12.2017, 17.

¹⁰⁷ GA Nr. 39 vom 16.2.2018.

dards“ („*standard urbanistici*“) für das Landesgebiet unter Einhaltung der Schranken gem. Art. 4 und 8 ASt. regeln darf.

Diese Bebauungsstandards sind auf staatlicher Ebene v. a. im Ministerialdekret (Nr. 1444) vom 2. April 1968¹⁰⁸ geregelt. Das Dekret legt unabdingbare Grenzen für Gebäudeabstände und -höhe, Baudichte sowie für das Verhältnis von (privaten) Wohn- und Wirtschaftsflächen zu öffentlichen und Gemeinnutzungsflächen, öffentlichem Grün oder Parkplätzen fest.

Zur Formulierung dieser DFB ist kritisch anzumerken, dass sie – mit den „urbanistischen Standards“ – auf einen Begriff zurückgreift, der zwar in der Lehre und in der Praxis geläufig ist, nicht aber in der Gesetzgebung. Dies ist umso bedenklicher, als oft nur das Verhältnis zwischen den soeben genannten privaten und öffentlichen Flächen unter die urbanistischen Standards subsumiert wird, nicht aber die – hier relevante – Regelung der Gebäudeabstände (und der Baudichte sowie Gebäudehöhe).¹⁰⁹ Auch aus diesem Grund kann die Eignung der DFB zur Wiederherstellung der Kompetenz zur Regelung dieser Raumordnungsaspekte¹¹⁰ erst nach Vorliegen einschlägiger Rsp. bewertet werden. Dies gilt umso mehr, als der VfGH auch über die – in der DFB explizit genannten – Schranken des Statuts zum selben Ergebnis wie zuvor kommen könnte (staatliche Regelung der Gebäudeabstände als in Ausübung der Zivilrechtskompetenz eingeführter Mindeststandard, an den Südtirol über die Schranke der Beachtung der Grundsätze der (Zivil-)Rechtsordnung inhaltlich gebunden ist).

Möglicherweise kann die neue DFB aber insofern die Eröffnung eines gewissen autonomen Regelungsspielraums fördern, als der VfGH Unterschreitungen der (in jedem Fall) staatlich festgelegten Mindestabstände (ohnehin nur) zulässt, wenn sie in Bebauungsinstrumente, die eine einheitliche Gesamtordnung bestimmter Gebiete vorsehen, eingebettet sind, während eine Regelung der Abstände zwischen einzelnen

¹⁰⁸ GA Nr. 97 vom 16.4.1968. In Umsetzung von Art. 41-quinquies Abs. 8 Urbanistikgesetz (G Nr. 1150 vom 17.8.1942, GA Nr. 244 vom 16.10.1942, i. d. F. Art. 17 G Nr. 765 vom 6.8.1967, GA Nr. 218 vom 31.8.1967).

¹⁰⁹ Vgl. z. B. *Francini/Colucci*, La ridefinizione degli standard urbanistici quale strategia di rigenerazione urbana, in: Sbetti et al. (Hg.), Il Governo della città nella contemporaneità. La città come motore di sviluppo. Tema 2. Quale forma di piano e i nuovi compiti della pianificazione (2013) 439 (439); *Mancinelli*, La proprietà immobiliare ed il territorio, in: Cendon (Hg.), Il diritto privato nella giurisprudenza. Proprietà e diritti reali. I. Proprietà – Beni – Multiproprietà – Superficie – Enfiteusi (2011) 189 (215 f.); *Mazza*, La gestione dei procedimenti urbanistici (2006) 99 f.

¹¹⁰ Vgl. dazu Dolomiten vom 23./24./25./26.12.2017, 17: „Entscheidungen können demnach auf lokaler Ebene autonom getroffen werden, sowohl was die Abstände zwischen den Gebäuden und deren Höhe als auch die Baudichte und das Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Gebäuden, Wohn- und Gewerbezone, Grünflächen und Parkplätzen betrifft. „Diese Handhabung bei der Aufteilung und Verwaltung der Flächen ist von grundlegender Bedeutung“, sagt Landeshauptmann Arno Kompatscher.“

Gebäuden unzulässig ist.¹¹¹ Derartige Gesamtkonzepte hängen aber gerade mit den urbanistischen Standards zusammen, die das Land nun ausdrücklich regeln darf, sodass in diesem Zusammenhang wohl auch eine (teil-)autonome Regelung der Gebäudeabstände möglich ist.

2. Jagd

Der Bereich Jagd (Art. 8 Nr. 15 ASt.) wurde nach der Verfassungsreform von 2001 aufgrund von Verflechtungen mit der staatlichen Umweltkompetenz massiv ausgehöhlt – bzw. drohte durch ein VfGH-Urteil ausgehöhlt zu werden (Jagd in Naturparks).¹¹² In den Teilbereichen der Regelung der Jagdformen, der Jagd in Naturparks, der Jagdzeiten für die Auslesejagd von jagdbarem Schalenwild und (in beschränkter Form) der jagdbaren Arten wurde diesen Einschränkungen 2016 mit DFB begegnet.

a) Jagdformen, Jagd in Naturparks und Jagdzeiten für Auslesejagd von jagdbarem Schalenwild

Der VfGH hat 2012 eine Landesnorm¹¹³ für verfassungswidrig erklärt, die als Jagdformen sowohl die Pirsch- als auch die Ansitzjagd zugelassen hatte.¹¹⁴ Dasselbe Schicksal hätte nach einer indirekten Verfassungsbeschwerde des Verwaltungsgerichts Trient¹¹⁵ wohl auch die analoge Norm des Trentino erlitten. Zugleich wurde die Frage der Verfassungsmäßigkeit jener Norm des Trentino aufgeworfen, die die Jagd in Naturparks erlaubte, wobei nach einem Präzedenzfall aus dem Jahr 1992 auch diesbezüglich ein negatives Urteil drohte.¹¹⁶

Diesen (teilweise: bevorstehenden) Einschränkungen der Jagdkompetenz (auch) des Landes Südtirol wurde mit den DFB gem. Art. 1 Abs. 3–5 DPR Nr. 279/1974 i. d. F. Art. 1 GvD Nr. 239 vom 11. Dezember 2016¹¹⁷ begegnet. Nunmehr wird

¹¹¹ VfGH Urteil Nr. 114/2012, RE Pkt. 8.3. („*Le deroghe alle distanze minime, poi, devono essere inserite in strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio, poiché la loro legittimità è strettamente connessa agli assetti urbanistici generali e quindi al governo del territorio, non, invece, ai rapporti tra edifici confinanti isolatamente considerati*“; „*In quanto tali deroghe non attengono all'assetto urbanistico complessivo delle zone di cui si verte, il mancato richiamo alle norme statali vincolanti per la Provincia, determina l'illegittimità [...] per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l*“).

¹¹² Siehe dazu oben 3. Teil, A.IV.2.b)hh).

¹¹³ Art. 13 Abs. 1 LG Nr. 14 vom 17.7.1987, ABIReg. Nr. 34 vom 28.7.1987, i. d. F. Art. 2 Abs. 5 LG Nr. 14 vom 12.12.2011, OBl. Nr. 1 zu ABIReg. Nr. 51 vom 20.12.2011.

¹¹⁴ Siehe dazu oben 3. Teil, A.IV.2.b)hh) (Fn. 745).

¹¹⁵ Indirekte Verfassungsbeschwerde Nr. 34 vom 16.1.2015, GA VfGH Nr. 11 vom 18.3.2015.

¹¹⁶ Siehe dazu oben 3. Teil, A.IV.2.b)hh) (Fn. 746).

¹¹⁷ GA Nr. 303 vom 29.12.2016.

ausdrücklich festgehalten, dass es im Landesgebiet „[u]nter Berücksichtigung des Revierjagdsystems“¹¹⁸ nicht erforderlich ist, „für eine der in den staatlichen Gesetzesbestimmungen vorgesehenen Jagdarten zu optieren“ (Abs. 3). Auch wird normiert, dass das Land unter Berücksichtigung des Revierjagdsystems „die Bedingungen, Modalitäten und Verfahren“ für die Erlaubnis und Ausübung der Jagd in den vom Land errichteten Naturparks – im Einklang mit den geltenden EU-Richtlinien und völkerrechtlichen Verträgen – mit Landesgesetz regeln darf (Abs. 5).

Mit diesen DFB wurde also die Rechtslage in Bezug auf beide vom Verwaltungsgericht Trient aufgeworfenen Fragen – der parallelen Zulässigkeit der Pirsch- und der Ansitzjagd (Jagdformen) sowie der Zulässigkeit der Jagd in Naturparks – noch vor einer Entscheidung des VfGH entscheidend zugunsten der Länder verändert. Folgerichtig hat dann auch der VfGH die Akten mit Beschluss Nr. 200/2017¹¹⁹ unter Verweis auf die neuen DFB an das Vorlagegericht zurückverwiesen, um diesem eine erneute Prüfung zu ermöglichen. Die DFB gem. Art. 1 Abs. 3 und Abs. 5 DPR Nr. 279/1974 i.d.g.F. scheinen somit eine Wiederherstellung dieser Teilkompetenzen zu ermöglichen, was für Abs. 3 (Jagdformen) auch bestätigt wurde, nachdem das Verwaltungsgericht Trient die Frage der Verfassungswidrigkeit der Norm des Trentino – und nunmehr auch der DFB selbst – erneut aufgeworfen hatte: Der VfGH kommt nun – unter Verweis auf das Urteil zur Entnahme von Großraubwild¹²⁰ – zum Schluss, dass die Gesamtheit der (einschlägigen) Landeskompetenzen (und hier wohl v. a. die Jagd) einen ganzheitlichen Schutz des besonderen (alpinen) Ökosystems des Landes sicherstellen,¹²¹ dass die Besonderheit des Revierjagdsystems der DFB zugrundeliegt und dass DFB in ihrem Kompetenzbereich durchaus einfachen (Staats-)Gesetzen derogieren dürfen.¹²²

Eine (teilweise) Wiederherstellung bewirkt wohl auch Art. 1 Abs. 4 DPR Nr. 279/1974 i.d.g.F., wonach der Landesgesetzgeber festlegen kann, „dass die selektive Entnahme von zu jagdbaren Tierarten gehörendem Schalenwild auf der Grundlage entsprechender Selektionsabschusspläne nach Anhören der Landeswildbeobachtungsstelle auch außerhalb der in den staatlichen Bestimmungen festgelegten Zeiträume und Tageszeiten ausgeübt werden kann.“ Damit wird die analoge Regelung des Art. 11-quaterdecies Abs. 5 GD Nr. 203 vom 30. September 2005¹²³ (unter Wegfall der Pflicht zur Unterscheidung nach Geschlecht und Altersklassen in den

¹¹⁸ Vgl. dazu *Terzer*, Jagd 75 ff. und 167–169.

¹¹⁹ GA VfGH Nr. 29 vom 19. 7. 2017.

¹²⁰ VfGH Urteil Nr. 215/2019. Siehe dazu insb. bereits oben 3. Teil Fn. 748.

¹²¹ VfGH Urteil Nr. 51/2020, RE Pkt. 6.

¹²² VfGH Urteil Nr. 51/2020, RE Pkt. 7.

¹²³ GA Nr. 230 vom 3. 10. 2005. Umgewandelt mit Änderungen mit G Nr. 248 vom 2. 12. 2005, OBI. Nr. 195 zu GA Nr. 281 vom 2. 12. 2005.

Abschussplänen) in das System des Sonderstatuts übergeführt, was eine *teilweise* Wiederherstellung der Kompetenz zur Festlegung der Jagdzeiten bedeutet.¹²⁴

b) Jagdbare Arten

Die ebenfalls eingeschränkte Kompetenz zur Festlegung der jagdbaren Arten wurde dagegen mit Art. 1 Abs. 6–9 DPR Nr. 279/1974 i. d. F. Art. 1 GvD Nr. 240 vom 11. Dezember 2016¹²⁵ *teilweise*, wenn auch in sehr begrenztem Ausmaß, wiederhergestellt. Nun kann der LH – nach Einholung der Stellungnahme der *ISPRA* und Anhörung des Landwirtschaftsministers – im Einvernehmen mit dem Umweltminister „für bestimmte Zeiträume Änderungen an der Liste der in den staatlichen Bestimmungen vorgesehenen jagdbaren Tierarten verfügen“, sofern „die Gesamtbeurteilung des Erhaltungszustands gemäß den Verfahren und den Modalitäten, die im Rahmen [des Unionsrechts] für die Beurteilung des Erhaltungszustands der im Sinne der Habitat-Richtlinie geschützten Arten eingesetzt werden“, auf Landesebene günstig ausfällt (Abs. 6). Die Maßnahme des LH, für die das Einvernehmen beantragt wird, muss zudem bestätigen, „dass besagte Voraussetzung erfüllt ist, und es werden detaillierte Vorgaben zur Anzahl der frei gegebenen Stücke – wenn zweckmäßig, nach Geschlechts- und Altersklassen getrennt –, zu den Zeiträumen, Tageszeiten, Gebieten und Modalitäten der Entnahme sowie zu den Überwachungsmodalitäten gegeben, um zu gewährleisten, dass die Entnahme mit einem günstigen Erhaltungszustand der jeweiligen Art kompatibel ist“ (Abs. 7). Bei Vorliegen einer positiven Stellungnahme der *ISPRA* gilt das Einvernehmen des Umweltministers als erteilt, wenn dieser sich nicht binnen dreißig Tagen äußert (Abs. 8). Der LH widerruft die Maßnahme, wenn „sich der Gesamtzustand der betroffenen Art infolge der Änderungsmaßnahme laut Abs. 1 [gemeint: Abs. 6; es wird nicht beachtet, dass das GvD im DPR Nr. 279/1974 aufgeht¹²⁶] als ungünstig“ erweist. Erfolgt dies „nicht umgehend“, nimmt der Umweltminister den Widerruf nach (erfolgloser) Aufforderung ersatzweise vor (Abs. 9).

3. Vergaberecht

Die DFB gem. Art. 1 GvD Nr. 162/2017 wurden bereits i. Z. m. *Erweiterungen* des Schutzniveaus von 1992 dargestellt,¹²⁷ da die damit verankerte (ausschließliche) Landeskompetenz für das öffentliche Auftragswesen insofern eine klare Erweiterung

¹²⁴ Vgl. zu Art. 11-quaterdecies Abs. 5 GD Nr. 203/2005 und zur Erklärung der Verfassungswidrigkeit der vom Land Südtirol verlängerten Jagdzeiten (VfGH Urteil Nr. 278/2012, RE Pkt. 4.3.) *Terzer*, Jagd 60–66 und 166.

¹²⁵ GA Nr. 303 vom 29. 12. 2016.

¹²⁶ Vgl. den einleitenden Satz in Art. 1 GvD Nr. 240/2016: „Im Art. 1 des Dekretes des Präsidenten der Republik Nr. 279/1974 werden am Ende nachstehende Absätze hinzugefügt: [...]“

¹²⁷ Oben 3. Teil, A.II.5. (Erweiterungen durch ausgewählte DFB).

dieses Niveaus bewirkt, als die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen – mit Ausnahme organisatorischer und buchhalterischer Regelungen – bis dahin nicht als Landeskompetenz verankert war.

Neben dieser Erweiterung soll mit den DFB aber auch gewichtigen Einschränkungen im Bereich der Vergabe von *Bauaufträgen* nach der Verfassungsreform von 2001¹²⁸ begegnet werden. Nun kann die Verankerung einer ausschließlichen Kompetenz für das gesamte Vergaberecht zwar zumindest eine gewisse Ausdehnung des Handlungsspielraums des Landes ermöglichen – ähnlich wie für die Konzessionsvergabe für große Wasserkraftwerke muss sich aber auch hier erst zeigen, ob diese Verankerung und Konkretisierung geeignet ist, die aushöhlenden Folgen der Ausübung der Querschnittskompetenzen des Staates zum Schutz des Wettbewerbs und im Zivilrecht zu begrenzen.¹²⁹ Eine inhaltliche Aushöhlung der Kompetenz kann nämlich nach wie vor über die Schranken des Statuts erfolgen, zumal auch kaum zu erwarten ist, dass diese künftig nur noch der Beachtung des Unionsrechts und der Reformschranke (so aber Art. 1 Abs. 1 GvD Nr. 162/2017) – und nicht mehr auch den anderen Schranken wie der Beachtung der Grundsätze der Rechtsordnung – unterliegt.¹³⁰

In jedem Fall führen die DFB aber zu einer Erweiterung der Vergaberechtskompetenz des Landes auf Liefer- und Dienstleistungsaufträge, was schon deshalb wichtig ist, weil das Landesvergabegesetz Nr. 16/2015 – trotz schwacher Kompetenzgrundlage – schon vor dem GvD Nr. 162/2017 auch die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen regelte.¹³¹

II. Mittel zur Wiederherstellung des Schutzniveaus von 1992 in eingeschränkten Bereichen: Grundüberlegungen

Die Wiederherstellung des Schutzniveaus von 1992 in eingeschränkten Bereichen erfordert Änderungen des innerstaatlichen (Verfassungs-)Rechts, wobei zumindest folgende Wege denkbar sind: eine Gesamt- (Neufassung oder umfassende Änderung) oder Teiländerung des Statuts (Neufassung oder Änderung einzelner Normen), die Erlassung von DFB oder eine Kombination aus diesen Möglichkeiten. Unrealistisch – und zur Wahrung des statutarischen Sonderregimes auch nicht sinnvoll – ist dagegen eine Wiederherstellung über allgemeine Verfassungsänderungen, z. B. durch eine (völkerrechtlich einzufordernde) Abschaffung oder Abschwächung der (1992 noch nicht bestehenden) Querschnittskompetenzen des Staates.

¹²⁸ Siehe dazu oben 3. Teil, A.IV.2.b)jj).

¹²⁹ Vgl. oben 3. Teil, A.II.5. (bei Fn. 584–588).

¹³⁰ Art. 1 Abs. 1 GvD Nr. 162/2017 subsumiert die Vergabekompetenz des Landes nämlich ausdrücklich unter die Kompetenztatbestände gem. Art. 8 Nr. 1 und Nr. 17 ASt., die den Schranken gem. Art. 4 ASt. unterliegen.

¹³¹ Vgl. *Haller*, Aufteilung 75 f., 84–86 und 89–93.

Prinzipiell können all diese Vorgehensweisen eine Wiederherstellung ermöglichen. Da die Wahl der Rechtsaktform und das Ausmaß der Änderungen aber jeweils Vor- und Nachteile nach sich ziehen, werden nachfolgend einige grundsätzliche (methodische) Überlegungen zu diesen richtungsweisenden Entscheidungen angestellt.

1. Völkerrechtliche Verankerung und Änderungen des Autonomiestatuts

Das innerstaatliche Schutzsystem Südtirols weist die entscheidende Besonderheit auf, dass es (nicht nur völkerrechtlich grundgelegt, sondern) zur Gänze auf dem Niveau von 1992 *völkerrechtlich verankert* ist.¹³² Diese Besonderheit ist gerade bei Änderungen des Systems des Sonderstatuts – und v. a. des im Verfassungsrang stehenden Statuts selbst – zu beachten, da bei Eingriffen stets auch darauf geachtet werden muss, die völkerrechtliche Verankerung dadurch nicht zu schwächen. Der völkerrechtliche Schutz stellt zwar auf einen bestimmten *Standard* ab – auf den Inhalt, nicht auf die Form der Normen.¹³³ Trotzdem sind *tiefgreifende* Änderungen nur dann anzuraten, wenn ein klarer Bedarf dafür besteht (z. B. bei obsoleten Normen), da Änderungen die völkerrechtliche Verankerung schwächen kann – etwa dann, wenn völkerrechtlich verankerte Normen bis zur Unkenntlichkeit verändert werden.¹³⁴

Vor diesem Hintergrund sind v. a. die völkerrechtlichen Auswirkungen einer *Gesamtänderung* des Statuts – und v. a. einer vollständigen Neufassung – sorgfältig zu prüfen. Dabei erscheinen eine starke Einbeziehung Österreichs und die Begleitung des Verfahrens durch einen Prozess zur Sicherung einer robusten völkerrechtlichen Verankerung ratsam. Für die hier behandelte Wiederherstellung des Schutzniveaus von 1992 ist daher von einer Gesamtänderung des Statuts überhaupt abzuraten, da zu diesem Zweck auch Teiländerungen ausreichend sind. Eine Gesamtänderung stünde daher in keinem Verhältnis zu den damit verbundenen Risiken.

¹³² Siehe dazu umfassend oben 2. Teil, A. Vereinzelt wurde dieser Standard auch nach 1992 aktualisiert: siehe dazu oben 3. Teil, B.II.2.c) (Finanzregelung 2014) und 3. Teil, B.II.2.d) (Ladiner-VerfG 2017).

¹³³ Siehe dazu oben 2. Teil, A.VI.2.b).

¹³⁴ Siehe oben 2. Teil, A.VI.2.b). Ähnliches gilt auch aus rein verfassungsrechtlicher Sicht. Vgl. dazu die Vorschläge des Trentiner Autonomiekonvents: *Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino – Alto Adige/Südtirol*, Proposte per la riforma dello Statuto di autonomia. Documento conclusivo della Consulta istituita dalla legge della Provincia autonoma di Trento 1/2016. Relazione sulla partecipazione, Leggi Per Voi Nr. 421 (2018) 36, <http://www.riformastatuto.tn.it/content/download/16357/263768/version/1/file/Documento+conclusivo.+Proposte+per+la+riforma+dello+Statuto+di+autonomia.pdf> (30.9.2020): „*Le attuali denominazioni statutarie potranno essere mantenute, per conservare la continuità con la loro interpretazione. Si potrà tuttavia provvedere ad una denominazione nuova o integrata quando questa appaia senza possibile dubbio identificare una competenza più ampia della precedente.*“

2. Wahrung der Balance zwischen Stabilität und Flexibilität: Autonomiestatut und Durchführungsbestimmungen

Als weitere Möglichkeiten zur Kompetenzwiederherstellung bleiben somit Teiländerungen des Statuts und/oder die Erlassung von DFB. Diese Möglichkeiten stehen auch sinnbildlich für zwei Grundnotwendigkeiten einer Kompetenzordnung: Stabilität und Flexibilität. Die Kompetenzordnung muss über eine stabile, dauerhafte Grundlage verfügen, aber zugleich auch flexibel und anpassbar sein, um eine drohende Instabilität zu vermeiden.¹³⁵

Für die Gewährleistung dieser Flexibilität und Anpassungsfähigkeit – v. a. an die indirekten Folgen der neuen allgemeinen Kompetenzordnung – sind DFB, die ohne parlamentarische Beteiligung in einem kaum formalisierten Verfahren zustandekommen, aber im Stufenbau oberhalb einfacher Gesetze stehen,¹³⁶ das ideale Mittel.¹³⁷ Dies zeigt sich auch daran, dass die seit der Aufforderung von *Kurz* 2015¹³⁸ erfolgte teilweise Wiederherstellung einzelner Kompetenzen darüber erfolgt ist.¹³⁹ Für eine *vollständige* Wiederherstellung aller Bereiche ist aber doch auch die mit einer Regelung im Statut einhergehende Stabilität erforderlich.¹⁴⁰

a) Durchführungsbestimmungen

Als wichtigstes Instrument für die Kompetenzwiederherstellung werden DFB hier noch vor Änderungen des Statuts behandelt. Das Bestehen einschlägiger DFB ist nämlich zumindest seit der Verfassungsreform von 2001 ausschlaggebend dafür, ob Landeskompetenzen dem „Drängen insbesondere der ausschließlichen staatlichen Gesetzgebungszuständigkeiten“¹⁴¹ *standhalten* – oder ob inhaltliche Einschränkungen, Aushöhlungen oder sogar vollständige Kompetenzverluste¹⁴² zu beklagen

¹³⁵ Vgl. zum Begriffspaar (und zum Dilemma zwischen) Stabilität und Flexibilität z. B. *Benz*, *Balancing Rigidity and Flexibility: Constitutional Dynamics in Federal Systems*, *West European Politics* 2013, 726; *ders.*, *Das Zusammenspiel der Ebenen beim expliziten und impliziten Verfassungswandel*, in: Hönnige/Kneip/Lorenz (Hg.), *Verfassungswandel im Mehrebenensystem* (2011) 21 (insb. 22 f. und 37 f.).

¹³⁶ Siehe dazu ausführlich oben 2. Teil, B.II.2.

¹³⁷ Ähnlich VfGH Urteil Nr. 65/2019, RE Pkt. 1.2.: „*Per il suo, sicuro ruolo interpretativo e integrativo* [...] *costituisce un formidabile strumento di flessibilità del quadro delle competenze regionali, che consente [...] un adeguamento delle attribuzioni statutarie [...] alle mutate esigenze delle comunità locali.*“

¹³⁸ Vgl. oben 4. Teil, A.V.2.

¹³⁹ Siehe dazu oben 4. Teil, B.I.

¹⁴⁰ Siehe dazu unten 4. Teil, B.II.2.b).

¹⁴¹ *Happacher*, *Autonomie* 613 f.

¹⁴² Siehe zu diesen Formen der Beschränkung von Landeskompetenzen oben 3. Teil, A.IV.1.

sind.¹⁴³ Bestätigungen und/oder Konkretisierungen von Landeskompetenzen sowie ihre Abgrenzung von Staatskompetenzen können zugleich aber auch zu einer *Wiederherstellung* führen, wie einige der seit 2015 erlassenen DFB zeigen.

Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden versucht werden, diese „wiederherstellenden“ DFB mit Blick auf ihre konkreten Inhalte zu systematisieren und in vier Arten zu unterteilen, aus denen sich in der Folge auch erhebliche Unterschiede in Bezug auf ihre Eignung zur Wiederherstellung von eingeschränkten Kompetenzen ableiten lassen.

aa) Kompetenzbestätigende Durchführungsbestimmungen

Eine (bloße) *Kompetenzbestätigung*, sprich die bestätigende Zuordnung eines strittigen Teilbereichs zu einer Landeskompetenz erfolgte etwa mit den DFB zu Gebäudeabständen, Jagd in Naturparks und Vergaberecht.¹⁴⁴ Sie stellen nur klar, dass das Land die jeweils betroffenen Regelungsaspekte in Ausübung der einschlägigen – und zum Teil auch explizit genannten – statutarischen Kompetenzen autonom regeln kann.

bb) Kompetenzkonkretisierende Durchführungsbestimmungen

Kompetenzkonkretisierende DFB beschränken sich hingegen nicht auf eine Bestätigung (bzw. Bekräftigung des Bestehens) einer Landeskompetenz, sondern sie definieren ihre *Inhalte*, führen diese näher aus – und *konkretisieren* sie damit eben.

Beispiele für kompetenzkonkretisierende DFB lassen sich ebenso in sanierenden DFB seit 2015 finden: So wird nun etwa in Bezug auf die (ausgehöhlte) Teilkompetenz zur Festlegung der Jagdzeiten konkretisierend – und kompetenzwiederherstellend – festgehalten, dass das Land die selektive Entnahme von jagdbarem Schalenwild „auch außerhalb der in den staatlichen Bestimmungen festgelegten Zeiträume und Tageszeiten“ erlauben darf.¹⁴⁵

Ebenso konkretisiert Art. 40 DPR Nr. 381/1974 i. d. F. Art. 1 GvD Nr. 146/2016 in Bezug auf die zuvor gänzlich ausgehöhlte Landeskompetenz zur Regulierung – und konkret: des Verbots – des Detailhandels in Gewerbegebieten, dass das Land derartige Handelsbeschränkungen künftig (nur) dann vornehmen kann, wenn die Einschränkung nichtdiskriminierend und verhältnismäßig ist und einem der ausdrück-

¹⁴³ *Happacher*, Weiterentwicklung 185: Querschnittskompetenzen führen „zu einer Neudefinition des Inhaltes auch der statutarischen Kompetenzen, gegen die nur ausdrücklich zugeordnete Zuständigkeiten auf der Ebene der [DFB] einen Schutz zu bilden scheinen“; *dies.*, EJM 2016, 551. Vgl. auch *Ruggiu*, Le Regioni 2011, 789 ff.

¹⁴⁴ Beim Vergaberecht beschränkt auf die Vergabe von Bauaufträgen. Siehe dazu oben 4. Teil, B.I.

¹⁴⁵ Art. 1 Abs. 4 DPR Nr. 279/1974 i. d. F. Art. 1 GvD Nr. 239/2016. Siehe dazu oben 4. Teil, B.I.2.a).

lich genannten Rechtfertigungsgründe dient.¹⁴⁶ Damit erfolgt zwar keine vollständige Wiederherstellung, aufgrund von unionsrechtlichen Vorgaben wäre dies aber – zumindest für das Verbot des Detailhandels in Gewerbegebieten – auch nicht möglich. Die DFB bewirkt somit die Wiederherstellung eines autonomen Handlungsspielraums, der zwar nicht allumfassend ist (keine Möglichkeit zu einem unbegründeten, diskriminierenden und/oder nicht sachlich gerechtfertigten grundsätzlichen Detailhandelsverbot), aber dafür auch *unionsrechtskonform* ausgeübt werden kann.¹⁴⁷

cc) Kompetenzabgrenzende Durchführungsbestimmungen

Kompetenzabgrenzende DFB dienen ebenso der Konkretisierung, beschränken sich aber nicht auf die Auslegung der *Landeskompetenz*, sondern grenzen diese von Kompetenzen des *Staates* (bzw. der Region) ab, indem sie auch diese konkretisieren.

Diese Art der Kompetenzabgrenzung prägt(e) die gesamte Autonomieentwicklung und lässt sich in zahlreichen DFB quer durch alle Materien nachweisen.¹⁴⁸ Für die Wiederherstellung von eingeschränkten Kompetenzen seit 2015 wurde sie dagegen noch nicht (oder kaum)¹⁴⁹ genutzt, obwohl gerade seit der Verfassungsreform von 2001 ein stark erhöhter Bedarf an konkretisierender Abgrenzung besteht, da nun auch der Staat über enumerierte Kompetenzen verfügt.¹⁵⁰ Umso mehr bedarf es heute also Definitionen, Klarstellungen, Auslegungen und Konkretisierungen der Kompetenzen beider Einheiten, wofür abgrenzende DFB geradezu prädestiniert sind.¹⁵¹

¹⁴⁶ Die Rechtfertigungsgründe umfassen u. a. den Gesundheits- und den Umweltschutz. Siehe oben 4. Teil, B.I.1.a).

¹⁴⁷ Vgl. zu diesen unionsrechtlichen Vorgaben oben 4. Teil, B.I.1.a) (bei Fn. 101).

¹⁴⁸ Als Beispiel sei hier nur der Gesundheitsbereich angeführt, in dem auch eine Abgrenzung zu Kompetenzen der Region notwendig war. Siehe dazu im Detail *Haller*, Gesundheitswesen 266–269.

¹⁴⁹ Sofern man die Kompetenz des Landes(-hauptmanns bzw. der Landeshauptfrau) zur Änderung der staatlich festgesetzten Liste der jagdbaren Tierarten unter bestimmten Voraussetzungen hier einordnen möchte, da diese auch die Kompetenzen von staatlichen Organen (Umweltminister, Landwirtschaftsminister, *ISPRA*) in diesem Verfahren festlegt und somit in gewissem Sinne eine Kompetenzabgrenzung vornimmt. Dazu oben 4. Teil, B.I.2.b).

¹⁵⁰ Dies hat zu einem klaren Anstieg von Kompetenzverflechtungen und -konflikten geführt. Siehe dazu oben 3. Teil, A.I.2.a)cc) f., 3. Teil, A.II.3.c)bb) und 3. Teil, A.IV.

¹⁵¹ Vgl. auch *D’Orlando*, Italian Papers on Federalism Nr. 1/2017, Pkt. 5 (bei Fn. 159 f.), die zur Auffassung gelangt, dass es einer Reform bedarf, „*prevedendo la possibilità che si elaborino, attraverso le norme di attuazione, appositi protocolli di concertazione che definiscano puntualmente [...] i limiti dell’operato delle Assemblee legislative statale e regionale. Tali strumenti si rivelerebbero particolarmente utili in relazione ad alcune situazioni di criticità come [...] nell’esercizio delle c.d. ‘competenze trasversali’, nell’applicazione del metodo di attrazione in sussidiarietà, nel dispiegarsi di taluni titoli competenziali di incerta perimetrazione, nell’attivazione del potere sostitutivo“; Parisi, Le Regioni 2011, 876 („*mentre l’approvazione di un nuovo statuto (o la modifica di quello esistente) richiede un lungo, farraginoso procedimento [...], l’approvazione dei decreti d’attuazione sarebbe meno problematica, atteso**

Dabei dürfen insb. auch die Querschnittskompetenzen des Staates nicht ignoriert werden, sondern muss gerade auf die damit einhergehenden Problembereiche und Schnittstellen eingegangen werden, um eine Kompetenzabgrenzung zu ermöglichen.¹⁵² Dies gilt umso mehr, als diese Querschnittskompetenzen dermaßen breit sind, dass es „fast unmöglich ist, ein gutes Regionalgesetz zu verabschieden, das nicht das berührt, was der [VfGH] als ‚Privatrecht‘, ‚Schutz des Wettbewerbs‘ oder ‚Umweltschutz‘ bezeichnet.“¹⁵³

In diese Richtung geht auch Art. 3 lit. h eines 2016 eingebrachten VerfG-Entwurfs¹⁵⁴ über den Einbau eines neuen Absatzes in Art. 107 Abs. 2, nach dem DFB auch eine Harmonisierung der Staatsgesetzgebung mit der Regional- und Landesrechtsordnung bezwecken können, indem sie insb. die Bedingungen für die Anwendbarkeit des – transversale Materien und Funktionen gem. Art. 117 Abs. 2 Verf. betreffenden – staatlichen Rechts definieren.¹⁵⁵ Eine derart allgemeine Bezugnahme auf die staatlichen Querschnittskompetenzen im Statut (!) – und ihre explizite Bezeichnung

che si tratta di fonti più maneggevoli, che meglio si presterebbero alla ‚negoziante‘ delle competenze“); Louvin, Norme 100.

¹⁵² Vgl. D’Orlando, Italian Papers on Federalism Nr. 1/2017, Pkt. 5 (Fn. 159); Louvin, Norme 100.

¹⁵³ Falcon, Ripensando le istituzioni territoriali, tra diritto pubblico ed esperienza, IdF 2014, 11 (17: „è quasi impossibile fare una buona legge regionale che non tocchi quello che la Corte costituzionale [...] chiama ‚diritto privato‘, ‚tutela della concorrenza‘ o ‚tutela dell’ambiente“). Und weiter: „Il problema è dunque che dalla legge regionale non si accetta la produzione di una vera innovazione, perché questo comporterebbe, in una certa misura, la diversità dei diritti tra una Regione e l’altra, o meglio tra i cittadini di una Regione e quelli di un’altra. Con ciò, ovviamente, a tutela di un’astratta uguaglianza di diritto (quella di fatto [...] varia moltissimo da Regione a Regione senza che alcuno se ne preoccupi), ci si preclude in gran parte il possibile ruolo della legge regionale come fattore di innovazione e in qualche modo ‚sperimentazione‘ [...] e la legge regionale finisce per ridursi a strumento di attuazione particolare e organizzativa della normativa statale.“ Ähnlich auch Louvin, Norme 100. Zur Breite der Querschnittskompetenzen siehe oben 3. Teil, A.I.2.a)dd).

¹⁵⁴ Senatsakt Nr. 2220/XVII vom 28. 1. 2016 (Zeller, Berger, Palermo, Fravezzi, Panizza, Laniece, Tonini, Battista), <http://senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00964714.pdf> (30.9.2020).

¹⁵⁵ „Le norme di attuazione possono prevedere l’integrazione delle competenze regionali o provinciali mediante il conferimento o la delega di funzioni statali strumentali ad un efficiente ed efficace esercizio delle competenze previste dal presente statuto tali [sic; vor „tali“ fehlt wohl ein Satzzeichen] norme recano disposizioni finalizzate ad armonizzare la legislazione statale con l’ordinamento della regione e delle province, definendo in particolare le condizioni di applicabilità della disciplina statale inerente le materie e le funzioni trasversali riconosciute allo Stato dall’articolo 117, secondo comma, della Costituzione [...]“. Vgl. auch Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino – Alto Adige/Südtirol, Proposte 37 („È opportuno riconoscere esplicitamente nello Statuto il ruolo delle norme di attuazione nel precisare la definizione delle materie e nel dettare ulteriori disposizioni rivolte ad assicurare la competenza autonoma“) und 39 („di fronte alla difficoltà di fissare nello Statuto regole che valgano per qualunque materia potrà essere previsto un ulteriore ruolo alle norme di attuazione, quali forme negoziali e pattizie che consentano di regolare e precisare gli ambiti della competenza autonoma e l’impatto sull’autonomia legislativa delle clausole generali di competenza statale“).

als solche – ist aber nicht ratsam, um ihre klare Verankerung im System des Sonderstatuts zu vermeiden. Ähnliches gilt auch für DFB.¹⁵⁶

Allgemein ermöglicht Art. 48-bis Abs. 1 VerfG Nr. 4/1948 i. d. F. Art. 3 VerfG Nr. 2/1993 (Statut Aostatal) – neben DFB i. e. S. – auch die Erlassung von Normen zur Harmonisierung der Staatsgesetzgebung mit der regionalen Rechtsordnung, „*tenendo conto delle particolari condizioni di autonomia attribuita alla regione*“.¹⁵⁷

Eine weitere Möglichkeit zur Abgrenzung ist die Festlegung der konkreten Ausdehnung der Landes- und Staatskompetenzen in (mit DFB zu erlassenden) Einvernehmensprotokollen¹⁵⁸ nach dem Vorbild der „*Legislative Consent Motions*“ der Parlamente von Schottland, Wales und Nordirland, die für Eingriffe des Parlaments des Vereinigten Königreichs in abgetretene Kompetenzbereiche („*devolved matters*“)¹⁵⁹ im Normalfall erforderlich sind.¹⁶⁰

In dieselbe Kerbe schlägt schließlich ein schon 2013 von *Massimo Carli, Gianfranco Postal* und *Roberto Toniatti* erarbeiteter Vorschlag für ein Drittes Au-

¹⁵⁶ Richtig daher Art. 40 DPR Nr. 381/1974 i. d. F. Art. 1 GvD Nr. 146/2016 (zu Handelsbeschränkungen in Gewerbegebieten; dazu oben 4. Teil, B.I.a)aa)), wo nicht auf Querschnittskompetenzen eingegangen wird, sondern die Landeskompetenz mit Blick auf die – mit der Staatskompetenz im Bereich des Schutzes des Wettbewerbs in Verbindung stehenden, aber nicht gleichzusetzenden – *unionsrechtlichen* Vorgaben eingegrenzt wird.

¹⁵⁷ Vgl. dazu *Louvin*, Norme 91 und 94.

¹⁵⁸ Vgl. Art. 2 des Schemas eines VerfG-Entwurfs mit dem Titel „*Modifiche ed integrazioni agli Statuti speciali per la regione siciliana, per la Valle d’Aosta, per la Sardegna, per il Friuli Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige*“ vom 26.8.2015, das von einer technischen Kommission ausgearbeitet wurde, die beim Regionenministerium eingerichtet worden war („*Tavolo Bressa*“). Siehe dazu z. B. *Louvin*, Norme 88–90; ohne Verweis auf dieses Schema *D’Orlando*, Italian Papers on Federalism Nr. 1/2017, Pkt. 5 (Fn. 159).

¹⁵⁹ Vgl. z. B. *Trench*, Devolution and power in the United Kingdom (2007) 71 und 185 f.

¹⁶⁰ Für Schottland ist dieses Verfahren in der sog. „*Sewel Convention*“ grundgelegt. Siehe dazu z. B. *Trench*, Devolution 71 und 185 f.; *Leyland*, The multifaceted constitutional dynamics of U.K. devolution, ICON 2011, 251 (269–271, m.w.N.); *Louvin*, Norme 89 f., 94 und 99–102; *Ruggiu*, Le politiche della devolution scozzese: *unus rex unus grex una lex?*, Le Regioni 2004, 1267 (insb. 1287 ff.); *dies.*, Devolution scozzese quattro anni dopo: *the bones ... and the flesh*, Le Regioni 2003, 737 (760 f. und 766 ff.); *Bin*, IdF 2014, 59: „[L]o Scotland Act 1998 contiene pagine e pagine che entrano nel dettaglio delle competenze, soprattutto di quelle mantenute al governo centrale, e descrivono nei particolari i singoli meccanismi. Tuttavia, presentando [...] il progetto, il Ministro disse [...] che quello che vi era scritto non sarebbe stato sufficiente a regolare i rapporti tra Regno Unito e Scozia, e che sarebbe stato necessario stringere continui accordi politici sulla sua gestione [...]: il principio [...] è che Westminster non avrebbe legiferato in materie devolute alla Scozia senza il consenso del Parlamento scozzese. La Sewel Convention che attuò questo impegno regola questa procedura di accordo. Tutto quello che ne è derivato – dal memorandum d’intesa alle guidance notes e alle diverse motions – si svolge al tavolo dell’accordo politico, essendo esplicito che questi atti non hanno effetti giuridicamente obbligatori. È nella reciproca convenienza che l’accordo politico affonda le sue radici, la convenienza di tutti ad avere un sistema che funzioni senza frizioni, inciampi e contenziosi. [...] è in questa ‘reciproca convenienza’ che va ricercato lo statuto costituzionale dell’autonomia, non nell’ennesima riscrittura dell’art. 117“.

tonomiestatut.¹⁶¹ Art. 15 Abs. 2 des Vorschlags sieht nämlich vor, dass die Gesetzgebungskompetenz der Länder auch dann aufrecht bleibt, wenn sie (u. a.) in Verbindung zum Schutz des Wettbewerbs und zu den Mindeststandards im Bereich bürgerlich-sozialer Rechte steht – und zwar bis zur Festlegung von Kriterien und Modalitäten zur Koordinierung der Staats- und Landeskompetenzen mit Einvernehmen oder spezifischen DFB. Erst dann greift gem. Art. 15 Abs. 4 des Vorschlags eine – Art. 2 GvD Nr. 266/1992 nachgebildete – Pflicht zur Anpassung der Landesgesetzgebung in Übereinstimmung mit diesen Einvernehmen und DFB innerhalb von sechs Monaten.¹⁶²

dd) Kompetenzwiederherstellende Durchführungsbestimmungen i.e.S.

Schließlich können auch kompetenzwiederherstellende DFB *i.e.S.* zu einer Wiederherstellung führen. Hier ist die DFB des Art. 1 Abs. 3 DPR Nr. 279/1974 i. d. F. Art. 1 GvD Nr. 239/2016 zu nennen, die nur festhält, dass es in Südtirol aufgrund des Revierjagdsystems nicht notwendig ist, für eine der staatsgesetzlich „vorgesehenen Jagdarten zu optieren.“¹⁶³ Damit wird die Jagdkompetenz zwar konkretisiert und von der staatlichen Regelung abgegrenzt, dies erfolgt hier aber nicht abstrakt, sondern es wird – im Widerspruch zur vorherigen VfGH-Rsp.¹⁶⁴ – konkret festgelegt, dass die Wahl zwischen *alternativen* Jagdformen in Südtirol nicht nötig ist, was auch explizit – mit dem Bestehen eines Revierjagdsystems – begründet wird.

ee) Bewertung

Grundsätzlich sind die soeben genannten Arten von DFB wohl alle zumindest dazu geeignet, eine Kompetenzwiederherstellung zu *begünstigen*. Während aber kompetenzbestätigende und i.e.S. -wiederherstellende DFB nur das Bestehen einer Landeskompetenz – bzw. eines bestimmten Teilbereichs derselben – bekräftigen, ohne die Kompetenzordnung inhaltlich zu ändern, werden Landeskompetenzen mit kompetenzkonkretisierenden und -abgrenzenden DFB näher ausgestaltet – eine inhaltliche Änderung der Kompetenzordnung ist die Folge.

Nun führt das Fehlen einer solchen inhaltlichen Änderung zwar nicht zur Irrelevanz von kompetenzbestätigenden und i.e.S. – wiederherstellenden DFB – auch sie sind jedenfalls für die Kompetenzauslegung heranzuziehen und bekräftigen das Bestehen einer Kompetenz. Allerdings ist eine indirekte Einwirkung von Querschnittskompetenzen über statutarische Schranken gerade bei rein *kompetenzbe-*

¹⁶¹ Carli/Postal/Toniatti, Verso il Terzo Statuto di Autonomia. Proposte e approfondimenti per l'elaborazione del Terzo Statuto speciale di Autonomia (2013), http://lanostraaautonomia.eu/wp-content/uploads/Verso_Terzo_Statuto.pdf (am 30. 9. 2020 nicht mehr abrufbar).

¹⁶² Vgl. auch die diesbezüglichen Erläuterungen bei Carli/Postal/Toniatti, Proposte 12f.

¹⁶³ Siehe dazu oben 4. Teil, B.I.2.a).

¹⁶⁴ Siehe dazu oben 3. Teil, A.IV.2.b)hh) (Fn. 745).

stätigenden DFB nach wie vor möglich. Diese stellen nämlich nur klar, dass das Land bestimmte Regelungsaspekte in Ausübung einschlägiger – und zum Teil explizit genannter – statutarischer Kompetenzen autonom regeln kann. Damit kann zwar ein Kompetenzverlust verhindert und die Wiederherstellung einer *verlorenen* Kompetenz begünstigt werden, da die verfassungsgerichtliche Zuordnung dieser Aspekte zu (Querschnitts-)Kompetenzen des Staates verhindert – oder zumindest wesentlich erschwert – wird.¹⁶⁵ Ebenfalls verhindern bzw. erschweren sie – v. a. auch aufgrund der regelmäßigen Bezugnahmen auf die Schranken des Statuts – eine in der Rsp. des VfGH teilweise erfolgte *direkte* Einwirkung von Querschnittskompetenzen auf statutarische Landeskompetenzen.¹⁶⁶ Ungewiss ist aber, ob sie auch *inhaltlichen* Beschränkungen über *indirekte* Einwirkungen von Querschnittskompetenzen über statutarische Schranken vorbeugen können, die bis zur inhaltlichen Aushöhlung von (Teil-)Kompetenzen führen können.¹⁶⁷

Wenngleich es zu den „sanierenden“ DFB seit 2015 noch kaum Rsp. gibt, bestätigt auch ein Blick auf das ebenfalls sanierende GvD Nr. 267/1992,¹⁶⁸ dass kompetenzbestätigende DFB nicht (immer) ausreichen: Gem. Art. 1 Abs. 2 DPR Nr. 279/1974 i. d. F. Art. 5 GvD Nr. 267/1992 darf das Land die „Standards zum Schutz der Fauna“ mit einem Landesgesetz regeln, in dem auch „der Jagdkalender und die jagdbaren Tiere in Beachtung der Schutzrichtlinien festgelegt sind, die aus den (in die staatliche Rechtsordnung eingeführten) internationalen Abmachungen und EG-Bestimmungen hervorgehen.“ Nun wurde aber bereits aufgezeigt,¹⁶⁹ dass auch diese klar kompetenzbestätigende, wenn nicht sogar kompetenzkonkretisierende DFB die v. a. seit der Verfassungsreform von 2001 erfolgte inhaltliche Aushöhlung der von ihr berührten Teilkompetenzen nicht vermeiden konnte.

Geeigneter für die Wahrung¹⁷⁰ – und somit auch die Wiederherstellung – von Kompetenzen sind dagegen *kompetenzkonkretisierende DFB*. Diese können nämlich

¹⁶⁵ Vgl. z. B. den Erfolg der (kompetenzwiederherstellenden) DFB zu den Jagdformen. Dazu oben 4. Teil, B.I.2.a).

¹⁶⁶ Siehe zu Kompetenzverlusten aufgrund ausschließlicher Zuordnung von vermeintlichen Landesmaterien zu (Querschnitts-)Kompetenzen des Staates oben 3. Teil, A.IV.1.c), zu Kompetenzaushöhlungen aufgrund direkter Einwirkung von (Querschnitts-)Kompetenzen auf statutarische Landeskompetenzen oben 3. Teil, A.IV.1.b).

¹⁶⁷ Vgl. dazu im Allgemeinen oben 3. Teil, A.IV.1.a).

¹⁶⁸ Vgl. dazu bereits oben 4. Teil, A.V.3. (bei Fn. 94).

¹⁶⁹ Oben 3. Teil, A.IV.2.b)hh) (bei Fn. 741).

¹⁷⁰ Vgl. *Parisi*, Le Regioni 2011, 860 ff. (Überschrift: „*Il testo conta: la blindatura delle competenze primarie [...] tra statuto e norme d'attuazione*“; 864: „*la presenza di un testo [...] rappresenta un paletto che la Corte difficilmente aggira*“; 870: „*le norme d'attuazione hanno svolto una funzione fortemente integrativa (e suppletiva) [...], attesa l'impossibilità per lo Statuto di delimitare le competenze [...] in maniera analitica*“); *Ruggiu*, Le Regioni, 789 ff. (791: „*Quando le norme di attuazione dettagliano le funzioni, la materia statutaria prevale con più facilità.*“); *Parisi*, Argomentare e „centralizzare“: *patterns* (giurisprudenziali) in tema di competenza residuale e spinte (legislative) verso il regionalismo duale, Osservatorio AIC Nr. 2/

auch einschränkende Einwirkungen von Querschnittskompetenzen erschweren, indem sich die Landeskompetenz dann auf einen Text stützen kann, der über ein bloßes Schlagwort (z. B.: Handel) oder oft noch recht unbestimmte Kompetenzdefinitionen (z. B.: Regelung von Handelsbeschränkungen) hinausgeht. Eine Konkretisierung der Kompetenz zu einem bestimmten Regelungsaspekt (vgl. z. B. die DFB zum Handel in Gewerbegebieten)¹⁷¹ kann zwar auf den ersten Blick selbst zu einer (Bestätigung der) Einschränkung führen, damit aber oft nur den tatsächlich – etwa aufgrund von unionsrechtlichen Vorgaben – verbliebenen Spielraum zum Ausdruck bringen. Diese (unionsrechtskonforme) Kompetenz ist dann aber weniger anfällig für beschränkende Einwirkungen der (Liberalisierungs-)Gesetzgebung des Staates, da der verbliebene Umfang der Landeskompetenz konkretisierend (und verfassungskonform)¹⁷² festgelegt wurde.

Noch besser für eine (zumindest: teilweise) Kompetenzwiederherstellung geeignet sind aber wohl *kompetenzabgrenzende DFB*, die nicht nur die Kompetenzen des Landes (prinzipiell bestätigen oder) konkretisieren, sondern v. a. auch jene des Staates. Derartige DFB sind ein ideales Absicherungs-, (Re-)Konsolidierungs- und/oder Wiederherstellungsinstrument.¹⁷³ Wenn nämlich nur die *Landeskompetenz* bestätigt oder konkretisiert wird, und nicht auch jene Teilbereiche, die dem *Staat* in Ausübung seiner (Querschnitts-)Kompetenzen zustehen, explizit – und *abschließend* – definiert werden, ist die Möglichkeit einer einschränkenden Einwirkung der Staatsgesetzgebung in Ausübung von Querschnittskompetenzen (die ja trotz Bestätigung oder Konkretisierung der Landeskompetenz fortbestehen) auf die so bestätigte oder konkretisierte Landeskompetenz über das Schrankensystem des Statuts ungebrochen. Werden dagegen auch die staatlichen Einflussbereiche ausdrücklich und mit Bezug auf die Querschnittskompetenzen (bzw. auf die in ihrer Ausübung entstandene Staatsgesetzgebung) definiert, ist deren beschränkende Einwirkung auf die – idealerweise ebenso konkretisierte – Landeskompetenz über das Schrankensystem des Statuts in allen anderen, nicht genannten Bereichen nicht mehr gerechtfertigt und auch nur noch schwer vorstellbar.

Zudem – oder alternativ – könnten sogar die konkreten (Inhalte von) staatlichen Regelungen in Ausübung von Querschnittskompetenzen, die als *Ausdruck von statutarischen Schranken* erachtet werden und somit die Landeskompetenz beschränken können, explizit – und auch hier v. a. abschließend – mit DFB verankert

2016, 191 (203–206), http://osservatorioaic.it/images/fascicoli/Osservatorio_AIC_Fascicolo_02_2016.pdf (30.9.2020).

¹⁷¹ Siehe dazu oben 4. Teil, B.I.1.a).

¹⁷² Vgl. zur Vermutung der Verfassungsmäßigkeit von DFB oben 2. Teil, B.II.2.b).

¹⁷³ Ähnlich auch *Happacher* (EJM 2016, 551), die eine „wesentliche Rolle“ der DFB erkennt, da diese „durch eine detaillierte [...] Abgrenzung zwischen staatlichen und autonomen Befugnissen die Autonomiesphäre zu garantieren vermögen“; *Parisi*, *Le Regioni* 2011, 863: „[L]a funzione di incidere sulla delimitazione dei confini è spettata anche alle norme [...] di attuazione [...]. Molte decisioni hanno, anzi, riconosciuto la competenza [...] proprio grazie al dettato esplicito delle norme d'attuazione.“

werden. Ein noch allgemeineres, aber politisch wohl nur schwer erreichbares Mittel für die kompetenzwiederherstellende Begrenzung der einschränkenden Wirkung der Querschnittskompetenzen wäre es schließlich, die *Schranken des Statuts* selbst mit DFB *näher auszugestalten*.¹⁷⁴ So könnte etwa explizit festgehalten werden, dass sich die Reformschranke nur auf grundlegende, allgemeine und zielorientierte Normen beziehen darf – und nicht auch auf detaillierte, konkrete Vorgaben enthaltende Normen ganzer Gesetze, wie es heute z. B. im Umweltbereich der Fall ist.¹⁷⁵ Ebenso könnte klargestellt werden, dass die Schranke der Beachtung des Unionsrechts¹⁷⁶ nicht auch – wie heute zum Teil der Fall – die Beachtung jener staatlichen Normen in direkter Umsetzung von Unionsrecht erfordert, die über die unionsrechtlichen Vorgaben hinausgehen.¹⁷⁷

Im Ergebnis können *konkretisierende und abgrenzende* DFB zu einer Kompetenzordnung führen, die nicht mehr rein nach *Materien* verteilt ist, sondern stärker auf (konkrete) Aufgaben-, Einfluss- und/oder Politikbereiche gerichtet ist, die durch die Konkretisierung der Kompetenzsphären ausgestaltet werden.¹⁷⁸ Zugleich ist diese Konkretisierung bzw. Abgrenzung auch keine Herkulesaufgabe, kann sie doch auf eine – in ihren Grundzügen – funktionierende Kompetenzordnung aufbauen, sodass es i. d. R. nicht erforderlich ist, ganze *Materien* zu deklinieren, sondern „nur“ strittige bzw. eingeschränkte *Teilbereiche*.

Trotzdem sind DFB kein Allheilmittel für die Wiederherstellung. Sie weisen zunächst den Nachteil auf, dass sie stark von den politischen Konstellationen abhängig sind und somit nicht verlässlich eine regelmäßige Anpassung des Systems des Sonderstatuts an politische und (verfassungs-)rechtliche Entwicklungen sichern können. Es besteht derzeit auch keine Frist für die Behandlung der von den paritätischen Kommissionen erarbeiteten Entwürfe im Ministerrat. Im Gegenteil: Ob die Entwürfe überhaupt dorthin gelangen, wird oft wesentlich von Beamten des Ministerratspräsidiums bestimmt,¹⁷⁹ und auch die Ministerialbürokratie hat darauf – über Gutachten der Ministerien zu den Entwürfen und ihre zentrale Rolle im „*Pre-Consiglio*“ („Vor-Ministerrat“) – einen großen Einfluss.¹⁸⁰ Zudem können DFB das

¹⁷⁴ Um zu vermeiden, dass Einwirkungen von Querschnittskompetenzen über das Schrankensystem des Statuts zu gleichartigen Einschränkungen wie im allgemeinen Regime führen. Dazu oben 3. Teil, A.I.3.d)aa) (bei Fn. 343).

¹⁷⁵ Siehe dazu v. a. oben 3. Teil, A.I.2.a)dd)(6) (insb. bei Fn. 179–183) und 3. Teil, A.IV.2.b)hh) (Fn. 743).

¹⁷⁶ Siehe dazu oben 2. Teil, B.II.1.c)aa)(1) (Fn. 1264).

¹⁷⁷ Siehe zu dieser Problematik oben 2. Teil, B.II.2.c)aa)(2) (Fn. 1439).

¹⁷⁸ Kritisch zur Aktualität der Kompetenzverteilung nach *Materien* „in einer funktional und technologisch eng miteinander verknüpften Wirklichkeit“ *Palermo* (Föderalismusreform 425), der es für sinnvoller erachtet, „von Aufgaben, Zwecken und Zielen“, „variablen Interessenebenen“ oder – wie auf Unionsebene – „Kompetenzen im Sinne von Politikbereichen“ zu sprechen. Vgl. auch *Palermo*, Soluzioni 163; *Bin*, Le Regioni 2013, 509 ff.

¹⁷⁹ Vgl. *Louvin*, Norme 88 f. und 97–99.

¹⁸⁰ Vgl. *Louvin*, Norme 96 f.

Statut – und v. a. dessen Schranken – auch nicht *verändern*, sondern „nur“ durchführen und ergänzen.¹⁸¹ Es stellt sich daher auch die Frage, ob sie ausreichende Rechtssicherheit bieten, oder ob eine vollständige Wiederherstellung (auch) Änderungen des Statuts voraussetzt.

b) Autonomiestatut

Grundsätzlich sind Änderungen des Statuts sehr gut für eine Kompetenzwiederherstellung geeignet. Diese Änderungen erfolgen aber (i. d. R.) über ein VerfG, was bedeutet, dass ein langwieriges (zweistufiges) Verfahren im Parlament zu durchlaufen ist, das – aus Sicht des Verfassungsrechts¹⁸² – keinen Konsens mit Südtirol und den Minderheiten erfordert.¹⁸³

aa) Verankerung von *implied powers* und Reaktion auf Kompetenzverluste

Trotz dieser Unwägbarkeiten ist es – zumindest für die Wiederherstellung von *bestimmten* Kompetenzen – möglicherweise doch notwendig, (auch) das Statut zu ändern. Dies trifft v. a. auf Kompetenzen zu, die darin nicht explizit genannt sind, sondern (zumindest bis 2001) als „*implied powers*“¹⁸⁴ zu enumerierten Kompetenzen betrachtet werden (z. B.: Regelung des Verwaltungsverfahrens als Teil von Art. 8 Nr. 1 ASt.).¹⁸⁵ Im Verhältnis zu diesen impliziten Kompetenzen ist eine beschränkende Einwirkung staatlicher (Querschnitts-)Kompetenzen erheblich erleichtert, da sich die Landeskompetenz nicht auf einen Text stützen kann.¹⁸⁶

Ebenso ist eine kompetenzbestätigende und/oder -konkretisierende Festschreibung *im Statut* für jene Teilbereiche erforderlich, in denen die Judikatur des VfGH nach 2001 zu einem Kompetenzverlust geführt hat, indem der betroffene Regelungsbereich zur Gänze staatlichen (Querschnitts-)Kompetenzen zugeordnet wurde (z. B.: Verlust der Kompetenz zur Regelung der Lehrverträge als Teil der geteilten Kompetenz im Bereich des Lehrlingswesens aufgrund der Zuordnung des Teilbereichs zur Zivilrechtskompetenz des Staates).¹⁸⁷

¹⁸¹ Siehe dazu oben 2. Teil, B.II.2.b).

¹⁸² Für das völkerrechtliche Konsensprinzip siehe dagegen die oben 4. Teil in Fn. 97 angeführten Querverweise.

¹⁸³ Vgl. zum ordentlichen Änderungsverfahren oben 3. Teil, A.II.2.c).

¹⁸⁴ Vgl. zu diesem Begriff z. B. *Gamper*, Staat 97.

¹⁸⁵ Ämterordnung und Personal. Siehe dazu oben 3. Teil, A.IV.2.b)aa); ferner auch unten 4. Teil, B.III.2.b)bb).

¹⁸⁶ Für die entscheidende Bedeutung einer geschriebenen Grundlage für die Wahrung von Landeskompetenzen nach der Verfassungsreform von 2001 siehe oben 4. Teil, B.II.2.a)bb)f. (insb. Fn. 170 bzw. 173).

¹⁸⁷ Vgl. zum Kompetenzverlust wegen ausschließlicher Zuordnung zu einer Staatskompetenz allgemein oben 3. Teil, A.IV.1.c); zu den betroffenen Teilkompetenzen unten 4. Teil,

bb) Beispielhafte Kompetenzkonkretisierung

Auch unabhängig von diesen Kompetenzbereichen könnte zudem eine nähere Definition von Landeskompetenzen *im Statut* erfolgen, die dann als Leitlinien für die Auslegung durch den VfGH dienen würden. Dabei sollte aber gut abgewogen werden, bis zu welchem Detailgrad eine solche Konkretisierung erforderlich bzw. sinnvoll ist – eine zu detaillierte Ausgestaltung kann nämlich auch eine (unnötige) Eingrenzung und/oder verminderte Anpassungsfähigkeit der Landeskompetenz (z. B. an rechtliche, politische, gesellschaftliche oder technologische Entwicklungen) bewirken. Daher sind DFB zumindest ab einem bestimmten Detailgrad das bessere, weil wesentlich flexiblere Mittel zur (wiederherstellenden) Kompetenzauslegung.

Die negativen Folgen einer zu detaillierten Konkretisierung im Statut könnte man aber wohl vermeiden, indem man zuerst eine umfassende Kompetenz festschreibt und diese dann rein *beispielhaft* konkretisiert (z. B.: Handel, wobei jedenfalls die Festlegung der Öffnungszeiten und Schließungstage von Handelsbetrieben sowie – nach Maßgabe entsprechender DFB – von nichtdiskriminierenden und verhältnismäßigen Handelsbeschränkungen umfasst ist).

Insg. dürfte aber wohl eine Mischung aus kompetenzsichernder, Stabilität gewährleistender Verankerung im Autonomiestatut sowie (einfacher zu erreichender und damit) Flexibilität sichernder Kompetenzkonkretisierung bzw. -abgrenzung mit DFB ideal für die Absicherung, (Re-)Konsolidierung und Wiederherstellung der Autonomie sein.

cc) Änderung des Schrankensystems

In manchen Bereichen könnte aber selbst eine ausdrückliche Verankerung von (impliziten) Landeskompetenzen bzw. eine kompetenzbestätigende oder -konkretisierende Verankerung mit DFB¹⁸⁸ – oder sogar im Statut – nicht für eine Wiederherstellung ausreichen, da indirekte, aber fast gleichsam einschränkende Einwirkungen der Querschnittskompetenzen (bzw. der entsprechenden Staatsgesetzgebung) über die Schranken des Statuts dann immer noch möglich sind.¹⁸⁹ Dies legt die Frage nahe, ob für eine (vollständige) Wiederherstellung nicht sogar die Schrankenregelung selbst geändert werden muss. Heute ist nämlich insb. die Reformschranke ein Einfallstor, über das die Staatsgesetzgebung in einem Ausmaß auf die Autonomie einwirken kann, das fast jenem der Regionen mit Normalstatut entspricht.¹⁹⁰

B.III.2.a); zur Einschränkung der Landeskompetenz im Lehrlingswesen oben 3. Teil, A.IV.2.b) pp) und – für Möglichkeiten zur Wiederherstellung – unten 4. Teil, B.III.2.b)bb).

¹⁸⁸ Siehe dazu oben 4. Teil, B.II.2.a)aa) f.

¹⁸⁹ Oben 4. Teil, B.II.2.a)aa), 4. Teil, B.II.2.a)cc) und 4. Teil, B.II.2.a)ee).

¹⁹⁰ Siehe allgemein zur Reformschranke oben 2. Teil, B.II.1.c)aa)(1); zu den fast gleichartigen Einwirkungen der Querschnittskompetenzen über die Schranken des Statuts oben

Dazu ist zwar festzuhalten, dass wohl auch die bisher beschriebenen Möglichkeiten für eine vollständige Kompetenzwiederherstellung geeignet sind. Es ist aber wesentlich schwieriger, Kompetenzbeschränkungen infolge von Einwirkungen staatlicher Querschnittskompetenzen zu vermeiden, solange der Staat mit der Reformschranke, aber auch mit der Schranke zur Beachtung der Grundsätze der Rechtsordnung (und der gesamtstaatlichen Interessen)¹⁹¹ über allgemeine Eingriffsmöglichkeiten in die Rechtsordnung des Landes verfügt.

Aus diesem Grund ist es für die Erreichung von tatsächlich *ausschließlichen* Kompetenzen langfristig doch erforderlich, zumindest die – bei weitem invasivste – Reformschranke (und idealerweise auch die anderen soeben genannten Schranken) zu eliminieren oder zumindest entscheidend abzuschwächen. Argumentativ kann dies dadurch gerechtfertigt werden, dass auch Art. 117 Abs. 1 Verf. diese Schranken nicht vorsieht.¹⁹² Zugleich muss aber unbedingt darauf geachtet werden, dass mit dem Rückbau der statutarischen Schranken nicht – wie für die Regionen mit Normalstatut – eine *direkte* Einwirkung der Querschnittskompetenzen als implizite Schranken einhergeht,¹⁹³ was im VerfG zur Änderung des Schrankensystems festgehalten werden könnte. Kann eine direkte Einwirkung dagegen nicht ausgeschlossen werden, ist es sogar vorteilhafter, das derzeitige Schrankensystem beizubehalten.

3. Teil, A.I.3.d)aa) (bei Fn. 343–356); allgemein zu diesen indirekten Einwirkungen oben 3. Teil, A.IV.1.a.); zu den konkreten Einschränkungen der Landesautonomie nach der Verfassungsreform von 2001 oben 3. Teil, A.IV.2.; zur (wohl unrealistischen) Idee einer Konkretisierung der Reformschranke mit DFB oben 4. Teil, B.II.2.a)cc). Vgl. zur verblüffend ähnlichen Situation von 1989 i.Z.m. der AKB und weiteren Eingriffsmöglichkeiten des Staates *Zeller*, Eingriffsmöglichkeiten 210 ff.

¹⁹¹ Auf diese Schranke greift der VfGH seit der Verfassungsreform von 2001 – und ihrem Wegfall aus der Verfassung – kaum mehr (ausdrücklich) zurück. Vgl. dazu oben 3. Teil, A.I.3.d)aa) (bei Fn. 334).

¹⁹² Siehe dazu oben 3. Teil, A.I.2.a). Vgl. auch den Vorschlag des mit Art. 1 LG Nr. 3 vom 23.4.2015, OBI. Nr. 2 zu ABIReg. Nr. 17 vom 28.4.2015, eingesetzten Autonomiekonvents, die Schranken überhaupt auf die Wahrung der grundlegenden Prinzipien der Verfassungsordnung sowie des Unions- und Völkerrechts zu begrenzen, um „jegliche staatliche Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis als Schranke“ des Landes auszuschließen. Vgl. mit kurzer Begründung *Konvent der 33*, Vorschläge zur Überarbeitung des Autonomiestatuts (2017) 21, http://konvent.bz.it/sites/default/files/atoms/files/vorschlaege_zur_ueberarbeitung_des_autonomiestatuts_k33.pdf (30.9.2020). Vgl. zudem auch Art. 6 des mit Senatsakt Nr. 43/XVIII vom 23.3.2018 (*Steger, Unterberger, Durnwalder*), <http://senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01067266.pdf> (30.9.2020), eingebracht, jedoch mittlerweile wieder zurückgezogenen VerfG-Entwurfs (Übereinstimmung mit Art. 5 des Entwurfs, der die ausschließlichen Kompetenzen des Staates abschließend auflistet, sowie mit Unions- und Völkerrecht).

¹⁹³ Vgl. dazu oben 3. Teil, A.I.2.a) (und insb. 3. Teil, A.I.2.a)ee)).

3. Weitere allgemeine Überlegungen

Jedenfalls erforderlich ist aber – gerade auch nach einem etwaigen (zumindest kurz- und mittelfristig unwahrscheinlichen) Rückbau der statutarischen Schranken – eine Abstimmung und Koordinierung zwischen Staat und Land. Unabhängig von einem solchen Rückbau sollte diesbezüglich zur Vermeidung von Kompetenzbeschränkungen und zur Wiederherstellung von eingeschränkten Kompetenzen unbedingt auf *bilaterale* Kooperationsinstrumente – und nicht auf alle Regionen betreffende Formen der Zusammenarbeit – gesetzt werden.

Dagegen ermöglicht die multilaterale Zusammenarbeit in der Konferenz Staat-Regionen, die u. a. auch als Ausgleich für die Zuordnung von Kompetenzen zum Staat bei Vorliegen von unauflösbaren Konkurrenzen dient,¹⁹⁴ aus mehreren Gründen keine echte Autonomie. Zunächst ist diese Zusammenarbeit i. d. R. auf die Vollziehungsebene beschränkt, während die Gesetzgebungstätigkeit dem Staat zusteht.¹⁹⁵ Zudem ist der Staat (auch) im Rahmen des Konferenzsystems in einer stärkeren Position als die Regionen, da diese Zusammenarbeit für ihn zwar eine Verfahrens-, aber – bei Nichteinigung – nicht immer auch eine inhaltliche Hürde für die Erlassung von Rechtsakten ist.¹⁹⁶ Und schließlich treffen der Staat und die Regionen in der Konferenz *gemeinsame* Entscheidungen, sodass die besonderen Bedürfnisse einzelner Regionen – und des Landes Südtirol – nicht immer berücksichtigt werden.¹⁹⁷

Wie auch bisher regelmäßig der Fall,¹⁹⁸ sollten erforderliche Formen der Zusammenarbeit vor diesem Hintergrund auch künftig vorrangig in Form von bilateralen Rechten des Staates und/oder des Landes (z. B. Daten- und Informationsübermittlung, Teilnahme, Stellungnahme, Einvernehmen) *im System des Sonderstatuts* verankert werden. Für eine Konsolidierung und Wiederherstellung von Kompetenzen ist es angesichts möglicher kompetenzbeschränkender Folgen der

¹⁹⁴ Siehe dazu oben 3. Teil, A.I.2.a)ee)(4) f.

¹⁹⁵ Zur tendenziellen Beschränkung der loyalen Zusammenarbeit auf die Vollziehungsebene oben 2. Teil, B.I.2.b) (bei Fn. 1156 f.); zur Gesetzgebungskompetenz des Staates bei Kompetenzkonkurrenz oben 3. Teil, A.I.2.a)ee)(4).

¹⁹⁶ Dazu – und v. a. für die Einteilung in starke und schwache Einvernehmen – z. B. *Covino, Collaborazione* 26–34, v. a. aber 72–77, 101–107, 118–122, 126–128 und 134, m.w.N.; *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 95 f.

¹⁹⁷ Wohl auch aus diesem Grund können kollektive Übereinkünfte *individuelle* Kooperationsmechanismen zwischen Staat und einzelnen Regionen – auch laut VfGH – nicht ersetzen. Vgl. oben 2. Teil, B.I.2.b) (bei Fn. 1158).

¹⁹⁸ Vgl. z. B. Art. 13 Abs. 7, 55 Abs. 1, 79 Abs. 3 und 4-sexies, 87 Abs. 1 Nr. 2 sowie 103 Abs. 3 ASt. (Daten- und Informationsübermittlung); Art. 12 Abs. 3, 40 Abs. 2 und 52 Abs. 4 ASt. (Teilnahme); Art. 10 Abs. 2, 11 Abs. 1–3, 12 Abs. 1 und 4, 14 Abs. 1 und 2, 15 Abs. 1, 19 Abs. 4, 5, 8, 11, 14 und 15, Art. 21, 103 Abs. 3 sowie Art. 111 ASt. (Stellungnahme); Art. 13 Abs. 7, 14 Abs. 1 und 3, 15 Abs. 1, 19 Abs. 7, 79 Abs. 1 lit. c sowie Art. 82 ASt. (Einvernehmen). Auch in DFB sind unzählige Kooperationspflichten (und entsprechende Rechte) verankert.

loyalen Zusammenarbeit – Stichwort: Politikverflechtungsfälle¹⁹⁹ bzw. *Joint Decision Trap*²⁰⁰ – aber noch besser, den Koordinierungserfordernissen bereits durch eine möglichst klare Kompetenztrennung Genüge zu tun – z. B. mit kompetenzkonkretisierenden, -abgrenzenden, -ergänzenden und/oder -wiederherstellenden statistischen Bestimmungen und/oder DFB. Dies gilt umso mehr, als die Kompetenztrennung („*intangibilità delle materie*“) heute eine zentrale Garantie der Sonderautonomie ist,²⁰¹ während die allgemeine Kompetenzordnung von 2001 eine dynamische und flexible Kompetenzzuordnung möglich macht, die zulasten einer absehbaren regionalen Autonomiesphäre geht.²⁰²

Zusätzlich könnte allenfalls auch ein *bilaterales* Instrument der loyalen Zusammenarbeit auf *Gesetzgebungsebene* eingerichtet werden, um die Autonomie – anders als in der heutigen VfGH-Rsp. – insb. auch im Falle einer Kompetenzkonkurrenz zu wahren.²⁰³ So könnte etwa Art. 2 GvD Nr. 266/1992 (bzw. idealerweise eine deckungsgleiche Norm des *Statuts*),²⁰⁴ der u. a. die Pflicht des Landesgesetzgebers zur Anpassung an spätere Staatsgesetze, die Ausdruck von statistischen Schranken sind, enthält,²⁰⁵ um ein Kooperationsgebot ergänzt werden. Gerade aufgrund der Tatsache, dass das Land auf informeller Ebene bereits heute regelmäßig mit Ministerien über erforderliche Anpassungen an staatliche (Reform-)Gesetze verhandelt, könnte z. B. normiert werden, dass der Staat dem Land innerhalb der ersten zwei Monate der sechsmonatigen Anpassungsfrist – mit ausführlicher Begründung – die aus seiner Sicht anpassungsbedürftigen Normen des Landes, den Umfang und die Inhalte der erforderlichen Anpassungen, die staatsgesetzlichen

¹⁹⁹ Vgl. dazu z. B. *Scharpf*, Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, *Politische Vierteljahresschrift* 1985, 323; *ders.*, Theorie der Politikverflechtung, in: *ders./Reissert/Schnabel* (Hg.), *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik* (1976) 13.

²⁰⁰ Vgl. z. B. *Scharpf*, The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration, *Public Administration* 1988, 239; *ders.*, The Joint-Decision Trap Revisited, *JCMS* 2006, 845; *Benz*, Shared Rule vs Self-Rule? Bicameralism, Power-Sharing and the Joint Decision Trap, *Perspectives on Federalism* Nr. 2/2018, E-30, http://on-federalism.eu/attachments/292_download.pdf (30. 9. 2020); *ders.*, *West European Politics* 2013, 729 ff.

²⁰¹ Vgl. *Bartole*, *Esiste oggi una dottrina delle autonomie regionali o provinciali speciali?*, *Nota a sentenza n. 328/2009*, *Le Regioni* 2010, 863 (869): „*l'intangibilità delle materie* [...], cioè l'assenza di rischi di sua smaterializzazione o eclissi“] *pare essere stata* [...] *la prima garanzia della autonomia*“); *Parisi*, *Le Regioni* 2011, 873–875 (874): „*È dunque importante* [...] *che le materie siano saldate a un testo*“; 875: „*Commissione paritetica*, [...] *organo che fonde in un unico sincretismo le istanze del regionalismo duale e collaborativo*“).

²⁰² Vgl. z. B. *Manganiello*, *Le Regioni* 2012, 84 f. und 96 („*costante condizione di precarietà*“). Siehe zur neuen Kompetenzordnung mit ihren Flexibilitätsinstrumenten im Allgemeinen ausführlich oben 3. Teil, A.I.2.

²⁰³ Vgl. dazu im Allgemeinen oben 3. Teil, A.I.2.a)ee)(4).

²⁰⁴ Für die Zweckmäßigkeit einer Überführung der DFB des GvD Nr. 266/1992 in das Autonomiestatut auch *Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino – Alto Adige/Südtirol*, *Proposte* 40 f.

²⁰⁵ Siehe zu Art. 2 GvD Nr. 266/1992 oben 2. Teil, B.II.2.c)bb)(2).

Normen, die diese Pflicht auslösen (mit geeigneter Kompetenzgrundlage) sowie die einschlägigen Schranken mitteilen muss. Daraufhin könnte das Land widersprechen oder aber die geforderten Änderungen (zum Teil) vornehmen. Der Nachweis dieses Dialogs könnte dann als Voraussetzung für die Erhebung einer direkten Verfassungsbeschwerde gegen Landesrecht nach Art. 2 GvD Nr. 266/1992 (nachträgliche Verfassungswidrigkeit wegen Missachtung der Anpassungspflicht) verlangt werden.

Ein weiteres Instrument zur Kompetenzwiederherstellung kann u. U. die autonome Ausübung der Kompetenz selbst sein. Dies gilt insb. für Bereiche, die durch EU-Richtlinien determiniert sind. Hier kann eine neue Richtliniengeneration zuvor verschlossene Spielräume jedenfalls dann wieder öffnen, wenn das Land die betreffende Richtlinie vor dem Staat umsetzt.²⁰⁶

Schließlich kann auch der Verweis auf den Pariser Vertrag und seine gesamte spätere Praxis – als zwischengeschaltete Normen zu Art. 117 Abs. 1 Verf. – im Rahmen der Anfechtung von kompetenzbeschränkenden Staatsgesetzen zu einer Kompetenzwiederherstellung beitragen, wenngleich wohl nur in einem äußerst geringen Ausmaß. Eine regelmäßige Berufung auf die umfassenden völkerrechtlichen Minderheitenschutzverpflichtungen Italiens hätte daher eher nur Symbolwirkung bzw. eine bewusstseinsbildende Funktion.²⁰⁷

III. Vorschläge zur Wiederherstellung des Schutzniveaus von 1992

Aufbauend auf diesen grundlegenden Überlegungen sollen nun konkrete Vorschläge für die Rückgängigmachung von allgemeinen und spezifischen Einschränkungen erarbeitet werden.

1. Umgang mit allgemeinen Einschränkungen: Beendigung des zweigleisigen (Kompetenz-)Systems aus Autonomiestatut und Verfassung

Allgemeine Einschränkungen sind meist die Folge des mit der Verfassungsreform von 2001 entstandenen zweigleisigen Systems der Kompetenzverteilung (Statut und Verfassung) und der dazu ergangenen Rsp. des VfGH.²⁰⁸ Gestützt auf einen Grundsatz der Einheitlichkeit der Institute wendet dieser meist nur das insg. vor-

²⁰⁶ Siehe dazu bereits oben 2. Teil, B.II.2.c)aa)(2) (bei Fn. 1438–1443).

²⁰⁷ Siehe zur Stellung und Rolle des Pariser Vertrags in der VfGH-Rsp. vor 1992 (und 2001) oben 2. Teil, B.I.1.; zur erhöhten Stellung des Völkervertragsrechts im italienischen Verfassungsgefüge nach 2001 im Allgemeinen oben 3. Teil, A.I.1.b); zum daraus folgenden Potenzial des Pariser Vertrags oben 4. Teil, A.III.

²⁰⁸ Für eine detailliertere Darstellung dieser allgemeinen Einschränkungen siehe oben 3. Teil, A.IV.2.a).

teilhaftere System an und lässt das andere – entgegen Wortlaut und *ratio* von Art. 10 VerfG Nr. 3/2001²⁰⁹ – zur Gänze unangewendet.²¹⁰ Erschwerend hinzu kommt – zum Teil – die Ermittlung des günstigeren Regimes über eine abstrakte Bewertung, die nicht einmal unmittelbar negative Folgen berücksichtigt.²¹¹

Eine allgemeine negative Entwicklung ist zudem der – vermeintlich positive – Wegfall der AKB, da der Staat – über seine ausschließliche Gesetzgebungs- und Verordnungskompetenz in zahlreichen (Querschnitts-)Materien – weiterhin lenkend und koordinierend in zahlreiche Kompetenzbereiche der Regionen einwirken kann, dabei aber nicht mehr an den (obsoleten) Garantiemechanismus des Art. 3 GvD Nr. 266/1992 gebunden ist. Zudem verliert nun auch Art. 4 Abs. 1 GvD Nr. 266/1992 seine Funktion als Grundkriterium der Kompetenzverteilung auf Vollziehungsebene, da bei Überlappungen von Landes- und Staatskompetenzen nur jene Verwaltungskompetenzen standhalten, die dem Land mit DFB zugeordnet wurden.²¹²

Die einfachste Lösung der mit dem Grundsatz der Einheitlichkeit der Institute und mit der abstrakten Bewertung des vorteilhafteren Regimes einhergehenden Einschränkungen führt über das Ende des zweigleisigen Systems. Grundsätzlich sind zwar auch andere Lösungen denkbar – etwa ein expliziter Hinweis in Normen des Systems des Sonderstatuts, dass vorteilhafte Regelungen dieses Systems auch bei insgesamt Günstigkeit des allgemeinen Regimes zur Anwendung gelangen oder dass die Ermittlung des vorteilhaften Regimes auch die damit einhergehenden Rechtsfolgen (z. B.: Nichtanwendbarkeit des GvD Nr. 266/1992²¹³ sowie direkte Einwirkung von Querschnittskompetenzen bei Anwendung des allgemeinen Regimes) berücksichtigen muss. Eine solche Alternative zur Beendigung des zweigleisigen Systems ist aber auch deshalb nicht anzuraten, weil dessen Ende auch erforderlich ist, um wieder eine Kompetenzordnung zu erreichen, die ausreichende Rechtssicherheit hinsichtlich des Kompetenzumfangs bietet.²¹⁴ Ohnedies ist es ohne

²⁰⁹ Siehe dazu oben 3. Teil, A.I.3. (und insb. 3. Teil, A.I.3.b)).

²¹⁰ Siehe zu diesem Grundsatz der Einheitlichkeit der Institute oben 3. Teil, A.I.3. (und insb. 3. Teil, A.I.3.d)bb)).

²¹¹ Siehe zu diesem Problem – und zur möglichen Trendumkehr aufgrund der neuesten Rsp. des VfGH – oben 3. Teil, A.I.3.d)bb)(2) (bei Fn. 378 ff.) und 3. Teil, A.II.3.c)bb)).

²¹² Vgl. zu den Ausführungen in diesem Abs. oben 3. Teil, A.IV.2.a) und die dort angeführten Querverweise.

²¹³ Eine Alternative dazu ist – im Falle des Fortbestehens des zweigleisigen Systems – auch die Ausdehnung von Art. 2 GvD Nr. 266/1992 auf die durch die Verfassungsreform von 2001 neu hinzugekommenen Materien. Vgl. dazu *Happacher*, *Autonomie* 107. Eine Beendigung der Zweigleisigkeit macht dies aber überflüssig.

²¹⁴ Vgl. auch *Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino – Alto Adige/Südtirol*, *Proposte* 35 („negli oltre sedici anni trascorsi, in assenza di adeguamento, si è verificato che l'applicazione del regime ‚misto‘ risultante dall'applicazione degli Statuti speciali e del nuovo Titolo V nei limiti del ‚maggior favore‘ è molto complicata e ha generato problemi di difficile soluzione“) und 36 („Definire in modo chiaro le competenze [...] delle Province [...] anche nel rapporto con il Titolo V [...]. L'autonomia delle Province [...] e lo sicuro rapporto con il vigente Titolo V [...] troverebbero nello Statuto una base aggiornata e sicura, ponendo fine alle incertezze e alla

eine Anpassung und Überführung aller Kompetenzregeln in das System des Sonderstatuts schwierig, eine klare Trennung zwischen den beiden Regimes langfristig aufrechtzuerhalten.²¹⁵

Vor diesem Hintergrund sollte im Zuge der Modernisierung des Systems des Sonderstatuts darauf geachtet werden, die Beziehungen zwischen diesem und der Verfassung umfassend und abschließend im System des Sonderstatuts zu regeln. Dabei gilt es v. a., die Einwirkungen der Querschnittskompetenzen des Staates auf das Land einzugrenzen.²¹⁶ Diese Eingrenzung lässt sich auch damit rechtfertigen, dass der mit der statutarischen Schranke zur Beachtung der gesamtstaatlichen Interessen verankerte Zusatz, dass auch der Minderheitenschutz ein solches Interesse ist,²¹⁷ nach der Verfassungsreform von 2001 nicht mehr genutzt werden kann, da diese Schranke nicht mehr in der Verfassung verankert ist und der VfGH auch die analoge Schranke des Statuts kaum mehr anwendet. Stattdessen werden nationale Interessen nun v. a. über die (Ausübung der) Querschnittskompetenzen geltendgemacht,²¹⁸ sodass nun deren Anwendbarkeit im System des Sonderstatuts eingeschränkt werden muss, um die – für den Minderheitenschutz erforderliche – Sonderstellung Südtirols sicherzustellen.

Über eine derartige Eingrenzung der Querschnittskompetenzen kann auch das Problem der Obsoleszenz des Garantiemechanismus gem. Art. 3 GvD Nr. 266/1992 i.Z.m. Ausrichtungs- und Koordinierungsakten gelöst werden. Als Ersatz für diesen Garantiemechanismus könnte zudem explizit im System des Sonderstatuts verankert werden, dass vom Staat in Ausübung seiner Querschnittskompetenzen erlassene sekundäre Rechtsquellen (v. a. Verordnungen) das Land in seinen Kompetenzbereichen weder direkt noch indirekt binden können.

Ebenso muss nach der Übernahme der vorteilhaften Normen des VerfG Nr. 3/2001 in das System des Sonderstatuts – und der idealerweise zeitgleich erfolgenden Eingrenzung der Querschnittskompetenzen – auch die Art. 4 Abs. 1 GvD Nr. 266/1992 betreffende allgemeine Einschränkung nicht mehr gesondert gelöst werden, da das zweigleisige System dann endet. Zur Sicherheit könnte diese Regelung aber in das Statut übergeführt werden, wobei explizit festgehalten werden könnte, dass die Zuweisung von (neuen) Verwaltungskompetenzen an den Staat in Materien, in denen

ambiguità oggi determinate dal sovrapporsi della logica del Titolo V alla logica statutaria, nonostante la teorica limitazione dell'applicazione del Titolo V alle sole norme di „maggior favore“).

²¹⁵ So stellt Ruggiu (Le Regioni 2011, 786 f., 793–796 und 801 ff.; Regioni 44, 53–56 und 67 ff.) eine „notevole porosità“ (786 bzw. 44) zwischen den zwei Kompetenzregimes fest.

²¹⁶ Siehe dazu – mit Blick auf die relevantesten Querschnittskompetenzen – auch unten 4. Teil, B.III.2.

²¹⁷ Art. 4 ASt. Vgl. dazu v. a. oben 2. Teil, B.I.1.b), 2. Teil, B.I.2.a), 2. Teil, B.II.1.b)ee) und 2. Teil, B.II.1.c)aa)(1).

²¹⁸ Zum Wegfall dieser Schranke und zu dessen Folgen siehe oben 3. Teil, A.I.2.a)ee) (Fn. 266) und 3. Teil, A.II.3.d), zur tendenziellen Nichtanwendung der analogen statutarischen Schranke 3. Teil, A.I.3.d)aa) (Fn. 334).

das Land eine Gesetzgebungskompetenz besitzt, auch nicht unter Rückgriff auf Querschnittskompetenzen zulässig ist. Zugleich sollte die Zulässigkeit einer „*chiamata in sussidiarietà*“ generell ausgeschlossen werden, da schon die Zuordnung einer *Gesetzgebungskompetenz* zum Land beweist, dass die Ansiedlung der entsprechenden *Verwaltungskompetenz* auf einer höheren Ebene erst recht nicht erforderlich ist.²¹⁹

Schließlich könnte auch eine allgemeine statutarische Auslegungsregel, die eine restriktive Auslegung von Normen des Systems des Sonderstatuts für unzulässig erklärt und/oder eine Pflicht zur autonomiefreundlichen Auslegung – im Zweifelsfall oder generell – verankert, in allen Bereichen zur Sanierung beitragen, da eine solche (Kompetenz-)Auslegungsregel²²⁰ auch die VfGH-Rsp. beeinflussen würde.²²¹ Auch könnte die vom VfGH oft angewandte teleologische Kompetenzauslegung²²² bei Vorliegen einer klaren Kompetenzgrundlage im Statut über eine entsprechende Auslegungsregel eingeschränkt werden.²²³

²¹⁹ Vgl. auch *Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino – Alto Adige/Südtirol*, Proposte 39 („*a fronte della possibilità [...] che lo Stato individui e disciplini proprie competenze al di fuori delle materie ad esso assegnate dall'articolo 1[1]7, secondo comma, della Costituzione, in forza del principio di sussidiarietà, sarà opportuno precisare che tale attribuzione [...] non opera nei confronti della competenza autonoma se non previa intesa*“).

²²⁰ Vgl. zur Kompetenzauslegung im Allgemeinen z.B. *Gamper*, Regeln der Verfassungsinterpretation (2012) 31–35, 169 f. (zu extensiver und restriktiver Auslegung), 171–203 (zu Österreich) sowie 307–309.

²²¹ Ähnlich *Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino – Alto Adige/Südtirol*, Proposte 56: „*Introdurre una clausola di salvaguardia dell'autonomia che ne impedisca interpretazioni restrittive. La Consulta reputa opportuno inserire nel testo statutario una clausola di salvaguardia dell'autonomia tale da impedire che quest'ultima possa essere ridotta sulla base di interpretazioni dello Statuto che ne tradiscono lo spirito*.“ Vgl. auch Art. 44 Vorschlag Carli/Postal/Toniatti („*Clausola di salvaguardia*“): „*In nessun caso le norme del presente Statuto possono essere interpretate nel senso dell'attribuzione allo Stato [...] di funzioni e compiti già trasferiti, delegati o comunque attribuiti alle Province [...], agli enti locali e alle autonomie funzionali dalle disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del presente Statuto*.“ *Falcon*, Modalità di definizione delle competenze legislative autonome rispetto al potere legislativo statale. Documento di lavoro, Versione provvisoria (2016) 8, <http://www.riformastatuto.tn.it/content/download/14088/243930/version/1/file/28-11-2016+Relazione+introduttiva.+Competenze++Falcon.pdf> (30.9.2020), betont zwar zunächst zu Recht, dass die Auswirkungen einer solchen „*clausola finale di non peggioramento*“ nicht überschätzt werden dürfen, formuliert dann aber folgende Alternative zum Vorschlag Carli/Postal/Toniatti: „*Nessuna disposizione del presente statuto è rivolta, o può essere intesa come rivolta, a diminuire il livello di autonomia di cui le Province [...] godevano nei confronti dello Stato prima della sua approvazione*.“

²²² Siehe dazu v. a. oben 3. Teil, A.I.2.a)ee)(1).

²²³ *Gamper* (Verfassungsinterpretation) betont in Bezug auf eine entgegengesetzte Überlegung, dass „die Ersetzung der historischen durch eine evolutiv-teleologische Methode [...] die Abgrenzung der Kompetenzen zueinander weit unsicherer erschienen ließe und für neuen Konfliktstoff zwischen Bund und Ländern sorgte“ (202), dass also die Ersetzung der (in Österreich maßgeblichen) Versteinerungstheorie durch „eine dynamisch-teleologische Interpretationsmethode“ bedeuten würde, „Kompetenztatbestände nach den Vorstellungen der Gegenwart ausulegen, was Rechtsstreitigkeiten zwischen Bund und Ländern geradezu vordesignieren würde, da klarerweise jeder Gesetzgeber für sich in Anspruch nehmen würde,

Nicht empfehlenswert ist es dagegen wegen der negativen Auswirkungen des zweigleisigen Kompetenzsystems, dieses System auch bei einer Überarbeitung des Statuts beizubehalten, z. B. durch eine Übernahme der Schutz- und Günstigkeitsklausel des Art. 10 VerfG Nr. 3/2001. Für Südtirol ist es sinnvoller, vorteilhafte allgemeine Regelungen spezifisch in das System des Sonderstatuts zu übernehmen, um eine ausschließlich *statutarische* Kompetenzordnung zu erreichen.²²⁴ Dabei sollte sogar auf die Verankerung einer Residualkompetenz im Statut verzichtet werden, sofern es nicht möglich ist, auch die *Staatskompetenzen* abschließend *im Statut* zu regeln.²²⁵ Ohne diese Regelung führt eine Residualkompetenz nämlich zwingend zu einer Verbindung mit der allgemeinen Kompetenzordnung. Dies sollte aber schon deshalb vermieden werden, weil eine Residualklausel, die auf die allgemeine Kompetenzordnung verweist, auch ein neues Einfallstor für Einwirkungen der (Querschnitts-)Kompetenzen des Staates auf *enumerierte* Landeskompetenzen wäre. Ist es aber möglich, diese Einwirkungen auch für die Residualkompetenz zu begrenzen, und die Anwendung der Sonderregelung des Verhältnisses zwischen Landes- und Staatsrecht auf diese statutarische Residualkompetenz auszudehnen, ist eine solche abschließende Klausel dagegen durchaus sinnvoll.²²⁶

2. Umgang mit Einschränkungen von Landeskompetenzen

Einschränkungen von Landeskompetenzen kann nicht auf eine pauschale, all-gemeingültige Art und Weise begegnet werden. Vielmehr ist die Vorgehensweise für die Wiederherstellung wesentlich von der Form der Einschränkung (Kompetenz-

selbst das dynamische Telos zu bestimmen. Am Ende wäre es der Verfassungsgerichtshof, der das ‚objektive‘ Telos der Gegenwart zu bestimmen hätte, wobei unklar wäre, von welchen ‚objektiven‘ Vorstellungen er dabei geleitet sein sollte. Würde hingegen als neue Interpretationsmethode eine restriktive bzw extensive Interpretation vorgeschrieben – zB ‚alle Kompetenztatbestände des Bundes sind im Rahmen ihres Wortlauts so eng/weit wie möglich auszu-legen‘ –, dürfte das zwar nicht alle inhaltlichen Unklarheiten aus dem Weg räumen, aber doch insgesamt zu einem berechenbareren Ergebnis führen als eine dynamisch-teleologische Auslegung. Eine konkretisierte Versteinerung, wie am Beispiel des *Scotland Act 1998* und *Northern Ireland Act 1998* geschildert, vorzunehmen, hieße wiederum, auf die Festlegung einer abstrakten Interpretationsmethode überhaupt zu verzichten und sie durch Legaldefinitionen zu ersetzen (‚geschlossene‘ Verfassungsinterpretation)“ (308 f.).

²²⁴ Diese zwei Alternativen nennt auch *Happacher*, *Autonomie* 116.

²²⁵ Eine solche abschließende Auflistung auch der Kompetenzen des Staates im Statut hatte z. B. Art. 5 des mittlerweile zurückgezogenen VerfG-Entwurfs *Steger/Unterberger/Durmwalder* (oben 4. Teil Fn. 192) vorgesehen.

²²⁶ Vgl. auch *Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino – Alto Adige/Südtirol*, *Proposte* 40: „Dopo la riforma [...], la clausola di competenza residuale dovrebbe continuare ad applicarsi [...], ferme restando comunque e in ogni caso le limitazioni all’operare delle competenze trasversali“; „le materie [...] verrebbero fissate: in primo luogo attraverso uno specifico e ampio elenco [...]; in secondo luogo attraverso la clausola residuale, ferme restando le regole generali del rapporto tra legislazione statale e legislazione autonoma.“

beschränkung, -aushöhlung oder -verlust)²²⁷ und von den einschlägigen Querschnittskompetenzen des Staates²²⁸ abhängig.

a) Verflechtungen mit staatlichen (Querschnitts-)Kompetenzen als Ursache für Einschränkungen von Landeskompetenzen

Die neue allgemeine Kompetenzordnung von 2001 führt häufig zu Verflechtungen zwischen Landes- und Staatskompetenzen, die der VfGH meist zugunsten des Staates auflöst.²²⁹ Tatsächlich zeigt ein Blick auf die gezeigten Einschränkungen von Landeskompetenzen,²³⁰ dass Überschneidungen mit *Querschnittskompetenzen* für nahezu alle Einschränkungen des Niveaus von 1992 verantwortlich sind. Nachfolgend soll daher für alle Einschränkungen die hauptverantwortliche (Querschnitts-)Kompetenz und das Ausmaß der Einschränkung (z. B.: inhaltliche Einschränkung oder Aushöhlung, u. a. auch durch Vorgabe von Mindeststandards, potenzielle Einschränkung, Kompetenzverlust)²³¹ überblicksmäßig dargestellt werden.

aa) Schutz des Wettbewerbs

Die staatliche Querschnittskompetenz im Bereich des Schutzes des Wettbewerbs (Art. 117 Abs. 2 lit. e Verf.)²³² ist (zumindest) für folgende Einschränkungen (haupt-)verantwortlich:

- Regulierung des Detailhandels in Gewerbegebieten (*de facto*: Kompetenzverlust; nach 2015: Wiederherstellung mit kompetenzkonkretisierender DFB im unionsrechtlich zulässigen Ausmaß);²³³
- wirtschaftliche Nutzung von Mineralwässern (inhaltliche Einschränkungen, die teilweise unionsrechtlich bedingt sind);²³⁴

²²⁷ Siehe zu diesen unterschiedlichen Formen (und Ausmaßen) der Einschränkungen oben 3. Teil, A.IV.1.

²²⁸ Siehe zu den relevanten Querschnittskompetenzen des Staates oben 3. Teil, A.I.2.a)dd).

²²⁹ Siehe dazu oben 3. Teil, A.IV.1. und die dort angeführten Querverweise.

²³⁰ Siehe dazu oben 3. Teil, A.IV.2.b).

²³¹ Natürlich sind die Übergänge zwischen diesen Formen von Einschränkungen fließend. Der nachfolgende Systematisierungsversuch kann daher nur als eine tendenzielle Richtschnur dienen.

²³² Dazu oben 3. Teil, A.I.2.a)dd)(1).

²³³ Hauptsächlich betroffene Kompetenz: Art. 8 Nr. 5 ASt. Dazu oben 3. Teil, A.IV.2.b)bb); zur DFB oben 4. Teil, B.I.1.a).

²³⁴ Art. 8 Nr. 14 ASt. Dazu oben 3. Teil, A.IV.2.b)gg).

- Regelung des öffentlich-rechtlichen Vergabeverfahrens in Bezug auf *Bauaufträge* (inhaltliche Aushöhlung durch Vorgabe von Mindeststandards; nach 2015: Stärkung mit diesbezüglich nur kompetenzbestätigender DFB);²³⁵
- Vergabe und Führung von (lokalen) öffentlichen Dienstleistungen (inhaltliche Aushöhlung durch Vorgabe von Mindeststandards);²³⁶
- Regelung der Voraussetzungen für die Einstufung als wirtschaftlich relevante öffentliche Dienstleistungen;²³⁷
- Regelung der Öffnungszeiten und Schließungstage von Handelsbetrieben (vollständige inhaltliche Aushöhlung durch Vorgabe einer umfassenden (Handels-) Liberalisierung als „Mindeststandard“).²³⁸

bb) Zivilrechtsordnung

Die staatliche Querschnittskompetenz im Bereich der Zivilrechtsordnung (Art. 117 Abs. 2 lit. 1 Verf.)²³⁹ ist dagegen (zumindest) für folgende Einschränkungen (haupt-)verantwortlich:

- Haftung des Landespersonals i.w.S. (Kompetenzverlust);²⁴⁰
- Dienstverhältnis des Landespersonals i.w.S. (Kompetenzverlust);²⁴¹
- Gehälter des Landespersonals i.w.S. (starke Einschränkungen des Handlungsspielraums);²⁴²
- Regelung der Vertragsabschluss- und Ausführungsphase in Bezug auf alle öffentlichen Aufträge von Landesinteresse (inhaltliche Aushöhlung; nach 2015: Stärkung mit – diesbezüglich aber nur kompetenzbestätigender – DFB);²⁴³
- Gebäudeabstände (inhaltliche Einschränkung durch Vorgabe von Mindeststandards; nach 2015: teilweise Wiederherstellung durch eine kompetenzbestätigende DFB);²⁴⁴

²³⁵ Art. 8 Nr. 17 ASt. Dazu oben 3. Teil, A.IV.2.b)jj); zur DFB oben 3. Teil, A.II.5. und 4. Teil, B.I.3.

²³⁶ Art. 8 Nr. 19 ASt. Dazu oben 3. Teil, A.IV.2.b)kk).

²³⁷ Ebenda.

²³⁸ Art. 9 Nr. 3 ASt. Dazu oben 3. Teil, A.IV.2.b)oo).

²³⁹ Dazu oben 3. Teil, A.I.2.a)dd)(3).

²⁴⁰ Art. 8 Nr. 1 ASt. Dazu oben 3. Teil, A.IV.2.b)aa).

²⁴¹ Ebenda.

²⁴² Ebenda.

²⁴³ Ebenda (bzw. Art. 8 Nr. 17 ASt. zu Bauaufträgen: oben 3. Teil, A.IV.2.b)jj)); zur DFB oben 3. Teil, A.II.5. und 4. Teil, B.I.3.

²⁴⁴ Art. 8 Nr. 5 ASt. Dazu oben 3. Teil, A.IV.2.b)bb); zur DFB oben 4. Teil, B.I.1.b).

- betriebliche (Lehr-)Ausbildung (Kompetenzverlust);²⁴⁵
- Lehrverträge (Kompetenzverlust);²⁴⁶
- Regelung der dienst- und besoldungsrechtlichen Stellung des Gesundheitspersonals inklusive Arbeitszeitregelung (starke Einschränkungen des Handlungsspielraums).²⁴⁷

cc) Festsetzung von Standards im Bereich bürgerlich-sozialer Rechte

Die Querschnittskompetenz zur Festsetzung von Leistungsstandards im Bereich bürgerlich-sozialer Rechte, die auf dem gesamten Staatsgebiet gewährleistet sein müssen (Art. 117 Abs. 2 lit. m Verf.),²⁴⁸ ist (zumindest) für folgende Einschränkungen (haupt-)verantwortlich:

- (Landes-)Verwaltungsverfahren (mit der IT-Koordinierungskompetenz gem. Art. 117 Abs. 2 lit. r Verf.; inhaltliche Aushöhlung durch Vorgabe von Mindeststandards);²⁴⁹
- gesamter Bereich der öffentlichen Fürsorge und Wohlfahrt (potenzielle Einschränkungen durch Vorgabe von Mindeststandards);²⁵⁰
- Leistungs-, Struktur- und Qualitätsstandards in ebendiesem Bereich (zumindest potenzielle Einschränkungen durch Vorgabe von Mindeststandards);²⁵¹
- staatliche Direktauszahlung von Sozialleistungen bei schwieriger Wirtschaftslage (potenzielle direkte Einwirkung).²⁵²

dd) Umweltschutz

Die Querschnittskompetenz des Staates im Bereich des Schutzes der Umwelt und des Ökosystems (Art. 117 Abs. 2 lit. s Verf.)²⁵³ ist (zumindest) für folgende Einschränkungen (haupt-)verantwortlich:

²⁴⁵ Art. 8 Nr. 29 und Art. 9 Nr. 4 ASt. Dazu oben 3. Teil, A.IV.2.b)nn) bzw. 3. Teil, A.IV.2.b) pp).

²⁴⁶ Art. 9 Nr. 4 ASt. Dazu oben 3. Teil, A.IV.2.b)oo).

²⁴⁷ Art. 9 Nr. 10 ASt. Dazu oben 3. Teil, A.IV.2.b)qq).

²⁴⁸ Dazu oben 3. Teil, A.I.2.a)dd)(4).

²⁴⁹ Art. 8 Nr. 1 ASt. Dazu oben 3. Teil, A.IV.2.b)aa). Allgemein zu Art. 117 Abs. 2 lit. r Verf. siehe oben 3. Teil, A.I.2.a)dd)(5).

²⁵⁰ Art. 8 Nr. 25 ASt. Dazu oben 3. Teil, A.IV.2.b)mm).

²⁵¹ Ebenda.

²⁵² Ebenda.

²⁵³ Dazu oben 3. Teil, A.I.2.a)dd)(6).

- Umweltregelungen i.e.S. (Kompetenzverlust);²⁵⁴
- Umweltprüfungen (inhaltliche Aushöhlung durch staatliche Vorgabe von Mindeststandards, teilweise aber auch Kompetenzverlust);²⁵⁵
- Landschaftsschutz i.e.S. (gemeinsam mit Art. 117 Abs. 2 lit. m Verf.; inhaltliche Einschränkung durch Vorgabe von Mindeststandards);²⁵⁶
- Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (inhaltliche Einschränkung durch staatliche Kontrollzuständigkeit und Vorgabe von Mindeststandards);²⁵⁷
- gesamte Bergbaukompetenz (potenzielle Einschränkungen durch Vorgabe von Mindeststandards);²⁵⁸
- Umweltaspekte bei der Nutzung von Erdwärme (inhaltliche Einschränkungen);²⁵⁹
- Eigenschaften von Mineralwasser (inhaltliche Einschränkungen, die teilweise unionsrechtlich bedingt sind);²⁶⁰
- gesamte Jagdkompetenz (inhaltliche Aushöhlung durch Vorgabe von Mindeststandards);²⁶¹
- Abschuss bestimmter Wildarten ohne Anhörung der *ISPRA* (inhaltliche Einschränkung durch Auferlegung einer Kooperationspflicht);²⁶²
- Jagdzeiten (inhaltliche Aushöhlung durch Vorgabe von Mindeststandards);²⁶³
- jagdbare Arten (inhaltliche Aushöhlung durch Vorgabe von Mindeststandards);²⁶⁴
- Jagd in Naturparks (Gefahr eines Kompetenzverlusts; nach 2015: Absicherung durch kompetenzbestätigende DFB);²⁶⁵
- Jagdformen (inhaltliche Aushöhlung durch Vorgabe von Mindeststandards; nach 2015: Sanierung durch kompetenzwiederherstellende DFB);²⁶⁶

²⁵⁴ U. a. Art. 8 Nr. 6 ASt. Dazu oben 3. Teil, A.IV.2.b)cc).

²⁵⁵ U. a. Art. 8 Nr. 6 ASt. Dazu oben 3. Teil, A.IV.2.b)cc) (vgl. Fn. 724 und den dort angeführten Querverweis).

²⁵⁶ Art. 8 Nr. 6 ASt. Dazu oben 3. Teil, A.IV.2.b)cc). Allgemein zu Art. 117 Abs. 2 lit. m Verf. oben 3. Teil, A.I.2.a)dd)(4).

²⁵⁷ Art. 8 Nr. 13 ASt. Dazu oben 3. Teil, A.IV.2.b)ff).

²⁵⁸ Art. 8 Nr. 14 ASt. Dazu oben 3. Teil, A.IV.2.b)gg).

²⁵⁹ Ebenda.

²⁶⁰ Ebenda.

²⁶¹ Art. 8 Nr. 15 ASt. Dazu oben 3. Teil, A.IV.2.b)hh).

²⁶² Ebenda.

²⁶³ Ebenda.

²⁶⁴ Ebenda.

²⁶⁵ Ebenda; zur DFB oben 4. Teil, B.I.2.a).

²⁶⁶ Ebenda; zur DFB oben 4. Teil, B.I.2.a).

- gesamte Kompetenz in den Bereichen Almwirtschaft und Parks (potenzielle Einschränkungen durch Vorgabe von Mindeststandards);²⁶⁷
- Schutz der Fauna unabhängig von spezifischen Landeskompetenzen wie jener im Bereich der Jagd (Kompetenzverlust);²⁶⁸
- Detailkompetenzen im Bereich der Wildtierhaltung in Zoos (inhaltliche Aushöhlung durch Vorgabe von Mindeststandards).²⁶⁹

ee) Weitere (Querschnitts-)Kompetenzen

Einige Einschränkungen sind darüber hinaus auf Verflechtungen mit bzw. Zuordnungen zu folgenden (Querschnitts-)Kompetenzen des Staates zurückzuführen:

- *Öffentliche Ordnung und Sicherheit* (Art. 117 Abs. 2 lit. h Verf.)²⁷⁰ in Bezug auf den Zivilschutzbereich insg. (potenzielle Einschränkungen)²⁷¹ und die in Staatsgesetzen geregelten Gebiete der Landeskompetenz im Bereich der öffentlichen Betriebe (mit der Kompetenz gem. Art. 117 Abs. 2 lit. m Verf.; inhaltliche Aushöhlung);²⁷²
- *Berufe* (Art. 117 Abs. 3 Verf.)²⁷³ in Bezug auf Handwerks-,²⁷⁴ Tourismus-²⁷⁵ und Gesundheitsberufe²⁷⁶ (jeweils inhaltliche Aushöhlung durch Zuordnung zu Art. 117 Abs. 3 Verf., in dem der Staat über die wichtigsten Kompetenzen verfügt);
- *Bildungskompetenz* gem. Art. 117 Abs. 2 lit. n (und Abs. 3) Verf. (größerer Einfluss des Staates auf die Landeskompetenz im Bereich der Berufsausbildung aufgrund höherer Durchlässigkeit der Bildungssysteme nach einer Neuausrichtung des Sektors);²⁷⁷
- *Arbeitsschutz* (Art. 117 Abs. 3 Verf.)²⁷⁸ in Bezug auf den Schutz der Lehrlinge (inhaltliche Einschränkungen durch Zuordnung zu Art. 117 Abs. 3 Verf. sowie

²⁶⁷ Art. 8 Nr. 16 ASt. Dazu oben 3. Teil, A.IV.2.b)iii).

²⁶⁸ Ebenda.

²⁶⁹ Ebenda.

²⁷⁰ Dazu im Allgemeinen oben 3. Teil, A.I.2.a)dd)(2).

²⁷¹ Art. 8 Nr. 13 ASt. Dazu oben 3. Teil, A.IV.2.b)ff).

²⁷² Art. 9 Nr. 7 ASt. Dazu oben 3. Teil, A.IV.2.b)pp). Allgemein zu Art. 117 Abs. 2 lit. m Verf. oben 3. Teil, A.I.2.a)dd)(4).

²⁷³ Dazu im Allgemeinen oben 3. Teil, A.II.3.b)aa).

²⁷⁴ Art. 8 Nr. 9 ASt. Dazu oben 3. Teil, A.IV.2.b)ee).

²⁷⁵ Art. 8 Nr. 20 ASt. Dazu oben 3. Teil, A.IV.2.b)ll).

²⁷⁶ Art. 9 Nr. 10 ASt. Dazu oben 3. Teil, A.IV.2.b)rr).

²⁷⁷ Art. 8 Nr. 29 ASt. Dazu oben 3. Teil, A.IV.2.b)nn).

²⁷⁸ Dazu im Allgemeinen oben 3. Teil, A.II.3.b)aa).

Vorgabe von Mindeststandards, die aber kaum relevant sind, da auch das Lehrlingswesen eine geteilte Kompetenz ist).²⁷⁹

*b) Möglichkeiten zur Wiederherstellung des Schutzniveaus von 1992
nach Ursache der Einschränkung*

Nachdem also Überschneidungen mit nur vier staatlichen *Querschnittskompetenzen* (Schutz des Wettbewerbs, Zivilrechtsordnung, Festsetzung von Standards im Bereich bürgerlich-sozialer Rechte und Umweltschutz) für ca. 80–90 Prozent aller Einschränkungen verantwortlich sind, empfiehlt es sich, auch für die konkreten Möglichkeiten zur Wiederherstellung der betroffenen (Teil-)Kompetenzen auf die (haupt-)ursächlichen (Querschnitts-)Kompetenzen zu blicken. Dies gilt umso mehr, als die zusammenfassende Darstellung von Ursachen und Ausmaß der Einschränkungen auch zeigt, dass sich die relevanten Querschnittskompetenzen *i. d. R.* hinsichtlich ihrer *Wirkmuster* (insb.: inhaltliche Einschränkungen oder Aushöhlungen, häufig auch durch Vorgabe von Mindeststandards, sowie Kompetenzverlust) unterscheiden.

aa) Schutz des Wettbewerbs

Für die Begrenzung der negativen Einwirkungen der Querschnittskompetenz des Staates im Bereich des Schutzes des Wettbewerbs und für die damit einhergehende Wiederherstellung von eingeschränkten (Teil-)Kompetenzen sind mehrere Möglichkeiten denkbar, wobei der große Einfluss des Unionsrechts in diesem Bereich²⁸⁰ stets mitgedacht werden muss.

Eine erste Möglichkeit zur Wiederherstellung jener (Teil-)Kompetenzen, die aufgrund von Verflechtungen mit der staatlichen Wettbewerbskompetenz eingeschränkt wurden, ist es, die betreffende Landeskompetenz mit DFB zu *konkretisieren*.²⁸¹ Wie das Beispiel der Handelsregulierung in Gewerbegebieten zeigt,²⁸² ist dadurch – in den unionsrechtlich vorgegebenen Grenzen – ein Wiederaufleben von verfassungsgerichtlich geschlossenen Handlungsspielräumen möglich. Zwar schränkt eine Konkretisierung die Kompetenz auf den ersten Blick ein, letztlich kommt dadurch aber nur der tatsächlich verbliebene Spielraum zum Ausdruck, was zu einer (Re-)Konsolidierung führt.²⁸³

²⁷⁹ Art. 9 Nr. 4 ASt. Dazu oben 3. Teil, A.IV.2.b)pp).

²⁸⁰ Vgl. etwa *Müller T.*, Ziele, Kompetenzen, Instrumente und Organisation des europäischen Lenkungs- und Regulierungssystems, in: ders./Raschauer (Hg.), *Europäisches Wirtschaftslenkungs- und Regulierungsrecht* (2015) 1, und die dort angeführten Literaturhinweise; *Obwexer*, *Determinierung* insb. 11 und 43.

²⁸¹ Vgl. zu kompetenzkonkretisierenden DFB oben 4. Teil, B.II.2.a)bb).

²⁸² Siehe dazu oben 4. Teil, B.I.1.a).

²⁸³ Siehe zu dieser Überlegung bereits oben 4. Teil, B.II.2.a)ee).

Noch besser geeignet sind aber kompetenz**abgrenzende** DFB, die – neben den Kompetenzen des Landes – auch den Einflussbereich der Staatskompetenz zum Schutz des Wettbewerbs (und der dazu ergangenen Gesetzgebung) abschließend festlegen. So könnte etwa normiert werden, dass das Land öffentlich-rechtliche Vergabeverfahren (auch jene im Bereich der lokalen öffentlichen Dienstleistungen) autonom regeln darf, wobei es *ausschließlich* an die (Mindest-)Vorgaben des Unionsrechts – und wenn nötig auch an abschließend festzulegende staatliche Mindeststandards zum Schutz des Wettbewerbs (z. B.: Verbot der Direktvergabe ab einem bestimmten Auftragswert; Rotationsprinzip im Unterschwellenbereich) – gebunden ist. Eine solche Begrenzung der Einwirkung der Staatsgesetzgebung lässt sich auch dadurch rechtfertigen, dass das Unionsrecht gerade im Wettbewerbsbereich derart umfassende Vorgaben enthält, dass bereits die Einhaltung der EU-Mindeststandards eine ausreichende Homogenität zwischen Staats- und Landesrecht sicherstellen würde.²⁸⁴

Neben dieser auf die Erlassung von spezifischen DFB begrenzten Lösung ist eine *Mischform* aus statutarischen Normen und DFB denkbar: Die Begrenzung der Einwirkungen der Querschnittskompetenz könnte auf eine statutarische Grundlage gestellt werden, während ihre konkrete Reichweite (und der in ihrer Ausübung ergangenen Regelungen) in einzelnen Bereichen mit DFB festgelegt wird. So schlägt Art. 15 Abs. 2 Entwurf *Carli/Postal/Toniatti* vor, dass die Gesetzgebungskompetenz der Länder zunächst auch dann (vollumfänglich) aufrecht bleibt, wenn sie (u. a.) in Verbindung zum Schutz des Wettbewerbs steht; Kriterien und Modalitäten zur Koordinierung der Landes- und Staatskompetenzen sollen dann durch Einvernehmen oder in spezifischen DFB festgelegt werden.²⁸⁵ Auch die vom Konvent – für andere Bereiche – empfohlene Einführung von Kompetenzen mit verpflichtenden DFB²⁸⁶ könnte zur Begrenzung der staatlichen Wettbewerbskompetenz genutzt werden.

Eine Wiederherstellung der aufgrund der Wettbewerbskompetenz eingeschränkten Bereiche kann aber auch über Änderungen des *Autonomiestatuts* erreicht werden, wobei auch hier wieder mehrere Möglichkeiten bestehen. Gerade in Bezug auf Kompetenzbereiche, die heute vollständig ausgehöhlt erscheinen (z. B.: Regelung der Öffnungszeiten und Schließungstage von Handelsbetrieben), könnte – wie

²⁸⁴ Vgl. z. B. die sehr detaillierten Vorgaben der Vergaberichtlinien von 2014: RL 2014/24 (über die öffentliche Auftragsvergabe); RL 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.2.2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG, ABl. 2014 L 94/243; RL 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.2.2014 über die Konzessionsvergabe, ABl. 2014 L 94/1.

²⁸⁵ Auch die – Art. 2 GvD Nr. 266/1992 nachgebildete – Pflicht zur Anpassung des Landesrechts nach Maßgabe dieser Einvernehmen und DFB binnen sechs Monaten greift dann natürlich erst nach Zustandekommen dieser Vereinbarungen (vgl. Art. 15 Abs. 4 Entwurf *Carli/Postal/Toniatti*). Dazu oben 4. Teil, B.II.2.a)cc) (bei Fn. 161 f.).

²⁸⁶ Zur Koordinierung der „Ausübung der neuen ausschließlichen Zuständigkeiten von Seiten des Landes mit den staatlichen Rechtsnormen“. Vgl. *Konvent der 33*, Vorschläge 26, 31 (Zitat) und 77.

bereits erwähnt²⁸⁷ – eine kompetenzkonkretisierende Verankerung dieser Regelungsaspekte im Statut Abhilfe schaffen. Zudem könnte auch eine allgemeine Landeskompetenz im Bereich der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in verschiedenen Sektoren statutarisch verankert werden.²⁸⁸

Stattdessen – oder auch in Ergänzung zu einer kompetenzkonkretisierenden (statutarischen) Verankerung – kommt aber auch eine noch allgemeinere Lösung infrage, und zwar eine kompetenzabgrenzende Konkretisierung der staatlichen Querschnittskompetenz direkt im Statut. So könnte explizit festgehalten werden, dass dem Staat – zumindest im Verhältnis zum Land – in Ausübung seiner Querschnittskompetenz nur die Regelung von abschließend aufgelisteten Bereichen zusteht. So könnte z. B. nur das (stark unionsrechtlich determinierte) Wettbewerbsrecht (i.e.S.) – und insb. die Bereiche des Kartellrechts, des Missbrauchsverbots und der Fusionskontrolle²⁸⁹ – dem Staat vorbehalten sein, das Land aber in allen anderen (nur i.w.S.) wettbewerbsrelevanten Bereichen, zu denen auch alle eingeschränkten Bereiche gehören, ohne Einschränkung durch die Querschnittskompetenz (und der dazu ergangenen Staatsgesetzgebung) – oder unter Beachtung von Leitlinien der Staatsgesetzgebung, die eine Anpassungspflicht i.S.v. Art. 2 GvD Nr. 266/1992 hervorrufen – tätig werden können.²⁹⁰ Auch eine derart allgemeine Begrenzung der Einwirkung der Staatsgesetzgebung lässt sich dadurch rechtfertigen, dass die unionsrechtlichen Vorgaben in den wettbewerbsrelevanten Bereichen so umfassend sind, dass sie bereits eine ausreichende Homogenität und einen hinlänglichen Schutz vor Wettbewerbsbeschränkungen durch das Land gewährleisten. Aus demselben Grund könnte auch im Autonomiestatut klargestellt werden, dass die Schranke der Beachtung des Unionsrechts keinesfalls auch die Beachtung von Staatsrecht, das zwar

²⁸⁷ Oben 4. Teil, B.II.2.b)bb).

²⁸⁸ Vgl. *Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino – Alto Adige/Südtirol*, Proposte 37: „almeno alcune delle materie che l’articolo 117, secondo comma, della Costituzione riserva allo Stato possono essere riservate alla competenza autonoma, come coerente sviluppo di quanto già previsto dallo Statuto. Ciò vale, ad esempio, per l’affermazione di una competenza generale [...] in materia di promozione dello sviluppo economico“.

²⁸⁹ Vgl. dazu z.B. *Schroeder*, Grundkurs Europarecht⁶ (2019) 341–350, 351–355 bzw. 355–358.

²⁹⁰ So auch *Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino – Alto Adige/Südtirol*, Proposte 38: „Potrebbe così essere precisato che nella materia relativa alla tutela della concorrenza [...] allo Stato spetta la disciplina esclusiva degli accordi di cartello, dell’abuso di posizione dominante, delle concentrazioni e delle altre discipline aventi riguardo alle relazioni tra imprese. Le altre norme poste dalle leggi statali nelle materie riservate alla competenza autonoma, aventi finalità di promozione del mercato, operano nei confronti della competenza autonoma esclusivamente come norme di indirizzo, che saranno recepite nei limiti [statutari] nei modi previsti dal decreto legislativo n. 266 del 1992 [...]. Potrebbe essere altresì precisato che rimangono riservati alla competenza autonoma gli interventi per la promozione dei diversi ambiti dell’economia, salvo quanto potrà essere concordato con lo Stato in relazione ad interventi di ambito nazionale.“ Vgl. auch *Falcon*, Modalità 8: „Tutela della concorrenza: ferma restando la riserva allo Stato della disciplina dei cartelli, dell’abuso di posizione dominante e delle concentrazioni, potrebbe essere utile una clausola rivolta a delimitare l’impatto di ogni altra disposizione statale avente finalità generica di tutela della concorrenza.“

in direkter Umsetzung von Unionsrecht ergeht, aber über die unionsrechtlichen Vorgaben hinausgeht, erfordert, wie es aber heute teilweise der Fall ist.²⁹¹

bb) Zivilrechtsordnung

Die Wiederherstellung von eingeschränkten Kompetenzbereichen, denen Überschneidungen mit der staatlichen Zivilrechtskompetenz zugrundeliegt, gestaltet sich etwas anders als für den Schutz des Wettbewerbs, da Überlappungen mit dieser Materie meist nicht (nur) zu inhaltlichen Einschränkungen, sondern zu einem Kompetenzverlust führen.²⁹²

Es wurde bereits aufgezeigt, dass eine kompetenzbestätigende und/oder -konkretisierende Festschreibung im Statut – und nicht nur in DFB – gerade für jene Teilbereiche erforderlich ist, in denen die Verfassungsreform von 2001 zu einem Kompetenzverlust geführt hat (z. B. Lehrverträge).²⁹³ Ebenfalls wurde argumentiert, dass eine explizite Verankerung für nicht explizit im Statut verankerte Kompetenzen (*implied powers*) erforderlich sein könnte.²⁹⁴

Vor diesem Hintergrund führt eine Wiederherstellung dieser Teilkompetenzen über eine explizite, kompetenzkonkretisierende (Neu-)Verankerung im Statut (z. B. bei Art. 9 Nr. 4 ASt.: „Lehrlingswesen, einschließlich der Regelung der außerbetrieblichen Ausbildung und der Lehrverträge“). Dabei stellt sich die Frage, ob es nicht zusätzlich erforderlich ist, auch die Zivilrechtskompetenz des Staates in diesen Teilbereichen ausdrücklich zu begrenzen. Eine inhaltliche Aushöhlung dieser neu zu verankernden Teilkompetenzen über die Schranke der Beachtung der Grundsätze der (Zivil-)Rechtsordnung ist nämlich nach wie vor möglich. Hier könnte eine weitere Kompetenzeingrenzung Abhilfe schaffen, auch um die Abweichungen von notwendigerweise einheitlichen Regelungen auf ein vertretbares Maß zu beschränken (z. B.: „Lehrlingswesen, einschließlich der Regelung der außerbetrieblichen Ausbildung und der Lehrverträge in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Zivilgesetzbuchs“).

Stattdessen – oder in Ergänzung zur ausdrücklichen Verankerung von Landeskompetenzen – könnte auch hier eine eingrenzende Verankerung der dem Staat zustehenden Kompetenzen im Statut erfolgen. So schlägt etwa die *Consulta* des Trentino vor, festzuhalten, dass die Zivilrechtskompetenz zwar prinzipiell aufrecht bleibt, ohne aber eine Landeskompetenz in einigen beispielhaft gelisteten Bereichen auszuschließen (u. a.: Rechte und Pflichten i.Z.m. dem Dienstverhältnis beim Land,

²⁹¹ Vgl. schon oben 4. Teil, B.II.2.a)cc) (bei Fn. 176 f.) i.Z.m. kompetenzabgrenzenden DFB.

²⁹² Konkret betrifft dies zumindest folgende Teilbereiche: Haftung und Dienstverhältnis des Landespersonals (und des Gesundheitspersonals); betriebliche Lehrausbildung und Lehrverträge. Vgl. dazu oben 4. Teil, B.III.2.a)bb).

²⁹³ Oben 4. Teil, B.II.2.b)aa).

²⁹⁴ Ebenda.

soweit diese nicht kollektivvertraglich geregelt sind; öffentliche Verträge; Kollektivvertragsverhandlungen auf Landes- und Gemeindeebene).²⁹⁵

Gerade die Kompetenz zur Regelung der dienst- und besoldungsrechtlichen Stellung sowie der Arbeitszeiten des Landespersonals (v. a. auch über Landeskollektivverträge) sollte dabei ausdrücklich – kompetenzkonkretisierend – in Art. 8 Nr. 1 ASt. verankert werden.²⁹⁶ Dass für eine vollständige Wiederherstellung aber wohl sogar eine Kompetenzabgrenzung – d. h. auch eine Konkretisierung der staatlichen Kompetenzen bzw. jener staatlichen Regelungen, die die Landeskompetenz beschränken können – erforderlich ist, zeigt das Beispiel aller anderen Regionen mit Sonderstatut, die allesamt über eine derartige ausschließliche Kompetenz zur Regelung der dienst- und besoldungsrechtlichen Stellung des Personals im Einflussbereich der Region verfügen,²⁹⁷ ohne dass dies eine Einschränkung der Kompetenz – bzw. einen Kompetenzverlust – über das Schrankensystem des Statuts verhindern konnte.²⁹⁸

Um eine solche Wiederherstellung bzw. Erweiterung des Kompetenzspielraums zudem auch im Gesundheitsbereich zu erreichen, könnte ausdrücklich verankert werden, dass auch für die Regelung der dienst- und besoldungsrechtlichen Stellung sowie der Arbeitszeiten des *Gesundheitspersonals* die ausschließliche Landeskom-

²⁹⁵ Vgl. *Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino – Alto Adige/Südtirol*, Proposte 38 f. („potrebbe essere precisato che rimane riservata alla competenza esclusiva dello Stato la disciplina dei rapporti interprivati civili e commerciali, ma che tale competenza non preclude la competenza autonoma in ambiti quali: i) la disciplina di tali rapporti quando sia esplicitamente o implicitamente prevista dallo Statuto; ii) la disciplina dell'uso nell'interesse pubblico delle facoltà spettanti [...] alle Province autonome secondo le regole generali; iii) la disciplina dei diritti e degli obblighi inerenti ai rapporti di lavoro [...] provinciale [...], nella parte che la legge statale non riserva alla contrattazione, nonché la disciplina della contrattazione [...]; iv) la disciplina delle partecipazioni societarie e sulla composizione degli organi, [...]; v) la disciplina dei contratti pubblici“). Siehe darüber hinaus auch den Vorschlag des Südtiroler Konvents, eine ausschließliche Landeskompetenz „mit verpflichtender Durchführungsbestimmung“ (zu diesem Modell bereits oben 4. Teil, B.III.2.b)aa), bei Fn. 286) im Bereich „Kollektivvertragsverhandlungen im privaten Sektor“ einzuführen (*Konvent der 33*, Vorschläge 26).

²⁹⁶ So enthält auch die Regierungsvereinbarung *SVP-Lega* (oben Fn. 873, 22) das Ziel einer „Übertragung der primären gesetzgeberischen Zuständigkeiten“ (u. a.) im Bereich „Personal (Einstufungen, Kollektivverträge, Berufsbilder)“, wengleich die Einstufung unter das unmittelbar zuvor angeführte Ziel der „Wiederherstellung der laut Studie der Universität Innsbruck ausgehöhlten Kompetenzen“ jedenfalls dann dogmatisch richtiger gewesen wäre, wenn sich das Wort „Personal“ auf das öffentliche bzw. *Landespersonal* (i. w. S.) bezieht.

²⁹⁷ Vgl. etwa Art. 2 lit. a Statut Aostatal („ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale“); ähnlich Art. 4 Nr. 1 Statut Friaul Julisch Venetien; Art. 3 lit. a Statut Sardinien; Art. 14 lit. q Statut Sizilien.

²⁹⁸ Vgl. zuletzt eindeutig VfGH Urteil Nr. 16/2020, RE Pkt. 5.1., m. w. N. (Sizilien); Urteil Nr. 43/2020, RE Pkt. 4.1., m. w. N. (Sardinien).

petenz gem. Art. 8 Nr. 1 ASt. (und nicht – wie bisher – die Gesundheits-²⁹⁹ und/oder die Zivilrechtskompetenz³⁰⁰) einschlägig ist.

cc) Festsetzung von Standards im Bereich bürgerlich-sozialer Rechte

Für die Wiederherstellung jener Einschränkungen, die Folge der Querschnittskompetenz des Staates zur Festsetzung der wesentlichen Leistungsstandards im Bereich bürgerlich-sozialer Rechte, die auf dem gesamten Staatsgebiet gewährleistet sein müssen, sind, ist zwischen der Verwaltungsverfahrenskompetenz und anderen Einschränkungen zu unterscheiden.

Für die Wiederherstellung der Verwaltungsverfahrenskompetenz des Landes gilt Ähnliches wie für die Wiederherstellung der Einschränkungen aufgrund der Zivilrechtskompetenz des Staates, wenngleich hier – anders als bei Überschneidungen mit der Zivilrechtskompetenz – kein Kompetenzverlust, sondern „nur“ eine inhaltliche Kompetenzaushöhlung durch die Vorgabe von Mindeststandards erfolgt ist. Die Ähnlichkeit liegt aber darin begründet, dass auch die Kompetenz des Landes zur (gesetzlichen) Regelung des Verwaltungsverfahrens in seiner Einflussphäre (Land und örtliche Gebietskörperschaften) nicht ausdrücklich im Statut verankert ist, sondern (als Annexkompetenz zu einzelnen Landesmaterien bzw.) als *implied power* zu Art. 8 Nr. 1 ASt.³⁰¹ Aus diesem Grund setzt eine vollständige Wiederherstellung auch hier eine ausdrückliche und allgemeine (Neu-)Verankerung der Kompetenz voraus, und zwar zumindest in Form einer kompetenzkonkretisierenden DFB zu Art. 8 Nr. 1 ASt., besser aber direkt im Statut. Eine bruchstückhafte Wiederherstellung kann dagegen auch durch kompetenzkonkretisierende oder -abgrenzende DFB zur Regelung des Verwaltungsverfahrens in einzelnen Kompetenzbereichen erfolgen.

Konkret könnte eine Verankerung in Art. 8 Nr. 1 ASt. (vereinfacht) etwa wie folgt lauten (neue Teile in Kursivschrift): „Ordnung der Landesämter und des zugeordneten Personals; *Regelung des Verwaltungsverfahrens für die Verwaltungstätigkeit des Landes Südtirol sowie der von diesem abhängigen Gebietskörperschaften und sonstigen Körperschaften*“. Ähnlich wie in Bezug auf die Zivilrechtsordnung könnte aber auch hier eine weitere Eingrenzung der Landeskompetenz sinnvoll bzw. notwendig sein, um zumindest die – aus Gleichheitsgründen wohl erforderliche – Einhaltung von gesamtstaatlich einheitlichen Mindeststandards, etwa hinsichtlich der Fristen und (Höchst-)Dauer der Verfahren sowie in Bezug auf weitere Verfah-

²⁹⁹ Vgl. VfGH Urteil Nr. 50/2007, RE Pkt. 5; Urteil Nr. 371/2008, RE Pkt. 5. Dazu *Haller*, Gesundheitswesen 268 (Fn. 221).

³⁰⁰ Vgl. m.w.N. VfGH Urteil Nr. 121/2017, GA VfGH Nr. 22 vom 31.5.2017, RE Pkt. 2; Urteil Nr. 72/2017, GA VfGH Nr. 16 vom 19.4.2017, RE Pkt. 4.2. Dazu *Haller*, Gesundheitswesen 291: „Der [VfGH] subsumiert die Arbeitszeitregelung – als Teil der dienstrechtlichen Stellung [...] – aber (auch) unter die ausschließliche Befugnis des Staates im Bereich Zivilgesetzgebung“. Siehe auch bereits oben 3. Teil, A.IV.2.b)rr) (bei Fn. 782).

³⁰¹ Vgl. oben 3. Teil, A.IV.2.b)aa).

rensgrundsätze, zu gewährleisten. Dies könnte wiederum durch eine eingrenzende statutarische Festlegung des Ausmaßes, in dem staatliche Verwaltungsverfahrensregelungen die entsprechende Landeskompetenz beschränken können, erreicht werden.

Damit erhält man zwar keine vollständig autonome Kompetenz – eine solche hat aber auch vor 2001 nicht bestanden. Vielmehr geht es darum, dem Land eine autonome Regelung der *Organisation* und des Ablaufs seiner Verwaltungsverfahren – unter Einhaltung inhaltlicher Mindeststandards – sowie Verfahrensinnovationen oder -konzentrationen zu ermöglichen, ohne sich immerfort an die (Änderungen der) Staatsgesetzgebung anlehnen zu müssen. Jedenfalls muss die Landeskompetenz eine autonome und (v. a.) allumfassende Regelung der Verwaltungsverfahren im Einflussbereich des Landes unter Beachtung der grundlegenden staatlichen (Mindest-) Verfahrensstandards ermöglichen können – andernfalls ist eine eigene Landesregelung, die sich zum Teil mit staatlichen Regelungen überschneidet, eher eine neue Quelle für Rechtsunsicherheit, da sich gerade der Unterschied zwischen gewollten und planwidrigen Regelungslücken³⁰² nicht immer erschließt.

Schließlich könnte auch im Autonomiestatut festgehalten werden, dass die Fälle, in denen Einheitlichkeitserfordernisse bestehen, ausschließlich in den einzelnen Kompetenzbereichen aufgelistet werden, während das Land ansonsten nicht durch die Querschnittskompetenz zur Festsetzung von bürgerlich-sozialen Leistungsstandards beschränkt wird.³⁰³

In den meisten anderen Fällen sind die Einschränkungen durch Art. 117 Abs. 2 lit. m Verf. dagegen nur potenziell – und in der Praxis nur wenig bedeutend –, da das Land i. d. R. höhere Leistungsstandards als die verpflichtenden Mindeststandards bietet. Umgekehrt könnte die Tatsache, dass Art. 117 Abs. 2 lit. m Verf. ohnehin die Einhaltung von Mindeststandards – z. B. im Gesundheitsbereich – sichert, sogar als Argument für einen *Kompetenzausbau* dienen: Wenn nämlich die wesentlichen Betreuungsstandards (*LEA*) – und somit ein bestimmtes Gesundheitsschutzniveau –

³⁰² Nur bei planwidrigen Regelungslücken gilt gem. Art. 105 ASt. die staatliche Regelung. Vgl. oben 2. Teil, B.II.1.c)aa).

³⁰³ *Falcon*, Modalità 7 f.: „*Livelli essenziali prestazioni: specificare che le ipotesi in cui ci sono vincoli di uniformità sono precisate nelle singole attribuzioni di materia, senza ulteriori vincoli. In alternativa, valutare se è preferibile una norma generale per tutti i settori, in via esclusiva o in via residuale.*“ Vgl. auch ebenda, 5, mit Verweis auf einen Vorschlag von Experten, die Südtirol und das Trentino ernannt hatten („*documento dei saggi*“): „*Il progetto non prende una posizione espressa sul tema del rapporto con il Titolo V del 2001, ma contiene una disposizione sulla applicazione di due specifiche ‚materie trasversali‘, secondo la quale ‚le disposizioni legislative statali concernenti i livelli essenziali delle prestazioni e i principi di coordinamento della finanza pubblica‘ opererebbero nei confronti della Regione e delle Province autonome ‚nei limiti previsti dal presente Statuto e da specifiche norme di attuazione statutaria‘. Dato che lo Statuto nulla (per ora) dispone sul tema, si tratta di un rinvio alle norme di attuazione. Per quanto riguarda il coordinamento della finanza pubblica la proposta risente del fatto di essere precedente alle vicende che hanno condotto all’attuale formulazione dell’art. 79 dello Statuto.*“

aufgrund von Art. 117 Abs. 2 lit. m Verf. ohnehin auch in Südtirol gesichert sind,³⁰⁴ ist es nicht mehr erforderlich, dass auch die Gesundheitskompetenz selbst (Art. 9 Nr. 10 ASt. bzw. Art. 117 Abs. 3 Verf.) geteilter Natur ist – eine Umwandlung in eine ausschließliche Landeskompetenz sollte dann auch aus staatlicher Sicht unbedenklich sein. Eine solche Umwandlung wäre auch dringend erforderlich, um Sonderregelungen wie die Anstellung von ÄrztInnen in Facharztausbildung als AssistenzärztInnen, die für die Sicherstellung einer zweisprachigen Versorgung unabdingbar sind,³⁰⁵ kompetenzrechtlich abzusichern. Ansonsten besteht nämlich die Gefahr einer Erklärung der Verfassungswidrigkeit dieser und ähnlicher Regelungen wegen Missachtung der staatlichen Grundsatzgesetzgebung, die nur ein Stipendiensystem ohne Anstellung vorsieht.³⁰⁶

Davon abgesehen kann aber zumindest die von Art. 117 Abs. 2 lit. m Verf. ebenfalls gedeckte Vorgabe von Leistungs-, Struktur- und Qualitätsstandards zu inhaltlichen Einschränkungen der Autonomie führen, sodass es auch hier sinnvoll erscheint, die Bindungswirkung dieser Vorgaben explizit im Statut einzugrenzen. Dies könnte etwa dadurch erfolgen, dass die Bindungswirkung staatlicher Regelungen in Ausübung der Kompetenz gem. Art. 117 Abs. 2 lit. m Verf. im Verhältnis zu Südtirol – ähnlich wie mit Art. 3 GvD Nr. 266/1992 im Verhältnis zu Ausrichtungs- und Koordinierungsakten³⁰⁷ – auf die Erreichung von Zielsetzungen und Ergebnissen beschränkt wird, während organisatorische, strukturelle, technologische sowie quantitative (Versorgungs-)Standards³⁰⁸ das Land nicht binden.³⁰⁹

dd) Umweltschutz

Einwirkungen der Querschnittskompetenz des Staates im Bereich des Schutzes der Umwelt und des Ökosystems (Art. 117 Abs. 2 lit. s Verf.) erfolgen – wie jene aus Art. 117 Abs. 2 lit. m Verf. – regelmäßig über die Vorgabe von *Mindeststandards*. Anders als bei den wesentlichen Leistungsstandards, die in Südtirol i. d. R. ohnehin überschritten werden, ist dies im sehr weiten Umweltbereich viel problematischer, da eine Anpassung an lokale Gegebenheiten dann oft nicht mehr möglich ist. Vielmehr gelten staatliche Mindeststandards, die z. B. auch den Schutz der Fauna umfassen,

³⁰⁴ Siehe dazu oben 3. Teil, A.IV.2.b)rr). Die Einhaltung von Mindestbetreuungsstandards ist zudem bereits in der DFB des Art. 2 Abs. 2 DPR Nr. 474/1975 verankert.

³⁰⁵ Siehe dazu *Haller*, Gesundheitswesen 297–301; *ders.*, Sprachenrechte 149 f. und 163–165.

³⁰⁶ Vgl. dazu *Haller*, Gesundheitswesen 282 f. und 300 f. (Fn. 380); *ders.*, Sprachenrechte 149 f.

³⁰⁷ Siehe dazu oben 2. Teil, B.II.2.c)bb)(3).

³⁰⁸ Siehe zu diesen Vorgaben im Allgemeinen oben 3. Teil, A.I.2.a)dd)(4).

³⁰⁹ Vgl. für eine ähnliche Möglichkeit *Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino – Alto Adige/Südtirol*, Proposte 39 („*si potrà precisare che quanto disposto dalle leggi statali opera, previa intesa in relazione alle compatibilità finanziarie, esclusivamente come norma di indirizzo, che sarà recepita nei limiti di cui all' articolo 4 dello Statuto, nei modi attualmente previsti dal decreto legislativo n. 266 del 1992*“).

gleichermaßen von den Alpen bis zur Küste. Die Umweltkompetenz ist darüber hinaus auch deshalb besonders einschneidend, weil das Statut eine ganze Reihe von umweltrelevanten Landeskompetenzen enthält (u. a.: Landschaftsschutz, Bergbau, Jagd, Almwirtschaft und Parks), was zu entsprechend vielen Einschränkungen führt.³¹⁰

Vor diesem Hintergrund führt der Weg zur Wiederherstellung in diesem Bereich im Idealfall direkt über die Zuweisung der heute ausschließlich staatlichen Umweltkompetenz in den statutarisch-ausschließlichen Kompetenzbereich des Landes.³¹¹ Als Argument dient dabei auch die Tatsache, dass der Umweltschutz einer von nur drei³¹² Bereichen ausschließlicher Staatskompetenz ist, in denen Art. 116 Abs. 3 Verf. die Zuweisung von „[w]eitere[n] Formen und besondere[n] Arten der Autonomie“ an Regionen (mit Normalstatut) mit einfachem Staatsgesetz – u. a. auf der Grundlage einer entsprechenden Vereinbarung – ermöglicht.³¹³ Wenn nun die Verfassung eine Kompetenzübertragung im Umweltbereich an Regionen mit Normalstatut explizit zulässt,³¹⁴ muss dies für Regionen mit Sonderstatut – und für das von einer alpinen Umwelt geprägte Land Südtirol³¹⁵ – erst recht gelten.

Zwar mag es auf den ersten Blick – v. a. auch aus Gleichheitsgründen – fragwürdig erscheinen, dem Land Südtirol die *gesamte* Umweltkompetenz zuzuweisen. Dies

³¹⁰ Auch *Terzer* (Jagd 180) betont, dass sich die Umweltkompetenz „ob ihrer transversalen Natur auf mehrere Sachbereiche [...] sowie auf einschlägige [DFB] äußerst einschränkend auswirkt.“ Vgl. *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 614 f. Für eine Zusammenfassung der Einschränkungen von Landeskompetenzen, die auf Überschneidungen mit der staatlichen Umweltkompetenz zurückzuführen sind, siehe oben 4. Teil, B.III.2.a)dd).

³¹¹ So auch *Terzer*, Jagd 180. Vgl. zudem Regierungsvereinbarung *SVP-Lega* (oben 3. Teil Fn. 873, 22: Ziel der Übertragung einer ausschließlichen Kompetenz u. a. für „Umwelt und Ökosysteme“); *Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino – Alto Adige/Südtirol*, Proposte 37 („alcune delle materie che l’articolo 117 [...] riserva allo Stato possono essere riservate alla competenza autonoma, come coerente sviluppo di quanto già previsto dallo Statuto“; u. a. allgemeine Kompetenz für „tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali“); *Konvent der 33*, Vorschläge 22 („Schutz, Pflege und Aufwertung der Umwelt und des Ökosystems; Parke und Almwirtschaft“). Im Entwurf *Steger/Unterberger/Durnwalder* (oben 4. Teil Fn. 192) war der Umweltschutz dagegen weder unter den Landes- noch unter den Staatskompetenzen gelistet, was wohl eine ungewollte Lücke darstellt.

³¹² Neben dem Umweltschutz noch Art. 117 Abs. 2 lit. 1 (Gerichtsbareit, aber beschränkt auf die Organisation der Friedensgerichtsbareit) und n (Bildung) Verf.

³¹³ Vgl. zu diesem – derzeit vieldiskutierten, weil von mehreren Regionen ernsthaft angestrebten – Modell des „differenzierten Regionalismus“ („*regionalismo differenziato*“) zuletzt z. B. *Olivetti*, Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare, *federalismi.it* Nr. 6/2019, <http://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=38243&dpath=document&dfile=19032019231006.pdf> (30. 9. 2020). Vgl. auch die Beiträge in *Le Regioni* Nr. 4/2017.

³¹⁴ Vgl. dazu und zur (geringen) Reichweite dieser Differenzierung auf Gesetzgebungsebene *Bifulco/Cecchetti*, *Le attuali prospettive di attuazione dell’art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia tutela dell’ambiente e dell’ecosistema*, *Le Regioni* 2017, 757 (758 ff.).

³¹⁵ Vgl. zuletzt auch VfGH Urteil Nr. 215/2019, RE Pkt. 7 („*particolari caratteristiche dell’habitat alpino*“); gleichlautend Urteil Nr. 51/2020, RE Pkt. 6.

lässt sich aber dadurch rechtfertigen, dass der Umweltschutz ohnehin „weitgehend unionsrechtlich determiniert ist“,³¹⁶ sodass hier bereits die – jedenfalls erforderliche – Einhaltung des Unionsrechts zu einer ausreichenden Homogenität des Landesumweltschutzes mit dem staatlichen Umweltrecht und zur Einhaltung von wichtigen unionsrechtlichen (aber nicht mehr auch von staatlichen) Mindeststandards führt.³¹⁷ Sofern die Zuweisung einer derart allgemeinen Kompetenz aber politisch nicht möglich ist, kann eine Kompetenzwiederherstellung auch durch eine etwas stärker eingegrenzte Landeskompetenz (z. B.: „Schutz der Umwelt und des Ökosystems unter Einhaltung jener Grundsätze und Mindeststandards, die mit Durchführungsbestimmungen festgelegt werden“) und/oder durch eine kompetenzabgrenzende Definition der beim Staat verbleibenden Bereiche (z. B.: Festlegung von Umweltzielen und Grenzwerten) erfolgen.

Subsidiär kann eine Wiederherstellung auch durch Eingriffe in einzelne, bereits bestehende umweltrelevante Landeskompetenzen erfolgen. Dabei zeigt die negative Erfahrung mit der (Jagd-)DFB des Art. 1 Abs. 2 DPR Nr. 279/1974 i. d. F. Art. 5 GvD Nr. 267/1992,³¹⁸ dass es zumindest teilweise erforderlich ist, Kompetenzen im *Statut* (und nicht nur mit DFB) zu bestätigen bzw. näher auszugestalten, um eine Änderung der Rsp. des VfGH zu bewirken.³¹⁹ Dass zum Teil aber auch kompetenzbestätigende bzw. i. e. S. -wiederherstellende DFB für eine Absicherung bzw. Wiederherstellung umweltrelevanter Kompetenzen ausreichen, zeigen dagegen die Beispiele der Jagd in Naturparks und – insb. – der Jagdformen.³²⁰

ee) Weitere (Querschnitts-)Kompetenzen

Zuletzt soll auf jene Einschränkungen geblickt werden, die Folge von Überschneidungen mit anderen, bisher nicht behandelten (Querschnitts-)Kompetenzen des Staates sind: Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Berufe, Bildung sowie Arbeitsschutz und -sicherheit. Ebenso wird auf die staatliche IT-Koordinierungskompetenz (Art. 117 Abs. 2 lit. r Verf.) eingegangen.

³¹⁶ *Obwexer/Happacher*, Rechtsgutachten 615; ähnlich auch *Bifulco/Cecchetti*, Le Regioni 2017, 762.

³¹⁷ Vgl. für die ähnlichen Ausführungen zum Bereich des Schutzes des Wettbewerbs oben 4. Teil, B.III.2.b)aa).

³¹⁸ Siehe dazu oben 4. Teil, B.II.2.a)aa) (bei Fn. 169) und den dort angeführten Querverweis.

³¹⁹ Vgl. auch *Terzer* (Jagd 179f.), der als eine Möglichkeit zur Wiederherstellung der Jagdkompetenz (neben der Übertragung der Umweltkompetenz) eine explizite statutarische Verankerung „alle[r] zentralen Aspekte“ der Materie vorschlägt. Konkret sollen folgende Teilkompetenzen verankert werden: Festlegung der jagdbaren Wildarten; Festlegung der Jagdzeiten; Regulierung der Wildtierfauna; Schutz der Wildtierfauna.

³²⁰ Dazu mit den entsprechenden Querverweisen oben 4. Teil, B.II.2.a)aa) bzw. 4. Teil, B.II.2.a)dd). Vgl. auch die von *Terzer* (Jagd 179) als mittelfristige Lösung vorgeschlagene Änderung der DFB des Art. 1 Abs. 2 DPR Nr. 279/1974.

Potenziellen Einschränkungen der Zivilschutzkompetenz durch Überschneidungen mit der Querschnittskompetenz im Bereich *Öffentliche Ordnung und Sicherheit* kann bei Bedarf mit kompetenzkonkretisierenden DFB und/oder statistischen Normen begegnet werden. Im Bereich Öffentliche Betriebe kann eine Wiederherstellung über eine Änderung von Art. 9 Nr. 7 ASt. erfolgen, da diese Einschränkung unmittelbar in Verbindung zum Wortlaut dieses Kompetenztatbestands steht, der auf Staatsgesetze verweist.

Inhaltliche Aushöhlungen der Handwerks-, Fremdenverkehrs- und Gesundheitskompetenz hinsichtlich der Regelung der entsprechenden *Berufe*, die mit der Zuordnung zur geteilten Berufskompetenz gem. Art. 117 Abs. 3 Verf. einhergehen, lassen sich durch eine statistische Bekräftigung der Zuordnung der Berufe zu den sacheinschlägigen Kompetenzen rückgängig machen (z. B.: „Handwerk und Handwerksberufe“; „Fremdenverkehr und Gastgewerbe einschließlich der Berufsbilder“).³²¹ Eine volle Wiederherstellung erfordert aber wohl auch eine Konkretisierung, *welche* berufsrelevanten Kompetenzen dem Land zustehen.³²²

Die Einschränkung der Berufsausbildungskompetenz des Landes, die die Folge eines größeren Einflusses des Staates in Ausübung der *Bildungskompetenzen* gem. Art. 117 Abs. 2 lit. n und Abs. 3 Verf. ist, nachdem mit einer Neuausrichtung des staatlichen Bildungssystems eine höhere Durchlässigkeit zwischen den zwei Bildungssystemen angestrebt wird, lässt sich z. B. durch eine Erweiterung der (geteilten) *Bildungskompetenz* des Landes³²³ ausgleichen. Dies gilt umso mehr, als Art. 117 Abs. 2 lit. n Verf. eine ausschließliche Staatskompetenz ist, die auch dem differenzierten Regionalismus gem. Art. 116 Abs. 3 Verf. zugänglich ist.³²⁴

Die Einschränkung der Landeskompetenz im Bereich des Lehrlingswesens in Bezug auf den Schutz der Lehrlinge, die mit den Bereichen *Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit* (Art. 117 Abs. 3 Verf.) in Zusammenhang steht, ist zwar kaum relevant, da es sich in beiden Fällen um eine geteilte Kompetenz handelt. Dessen ungeachtet könnten Arbeitsschutz und -sicherheit zur Absicherung und Stärkung der wirtschaftsrelevanten Kompetenzen als ausschließliche Landeskompetenz im Statut verankert werden³²⁵ – u. U. i. V. m. einer Pflicht zur Erlassung von (kompetenzkonkretisierenden oder -abgrenzenden) DFB.³²⁶

³²¹ *Konvent der 33*, Vorschläge 23. Vgl. auch das Ziel der Regierungsvereinbarung *SVP-Lega* (oben 3. Teil Fn. 873, 22), mit der ausschließlichen Kompetenz im Bereich Personal auch die Regelung der Berufsbilder zu erlangen.

³²² Eine Konkretisierung kann allgemein oder spezifisch – für jede einzelne Kompetenz – erfolgen. Der VfGH behält dem Staat bisher jedenfalls die Festlegung von Berufen, Berufsbildern und erforderlichen fachlichen Qualifikationen sowie die Errichtung von Berufsverzeichnissen vor. Vgl. oben 3. Teil, A.II.3.b)aa) (bei Fn. 499 ff.).

³²³ Art. 9 Nr. 2 ASt.

³²⁴ Siehe zu diesem Argument bereits oben 4. Teil, B.III.2.b)dd) (zum Umweltschutz).

³²⁵ Vgl. das entsprechende Ziel der Regierungsvereinbarung *SVP-Lega* (oben 3. Teil Fn. 873, 22).

³²⁶ Vgl. *Konvent der 33*, Vorschläge 26.

Zu beachten ist schließlich der Umgang mit der Querschnittskompetenz zur *informatischen Koordinierung der Daten* aller Verwaltungen (Art. 117 Abs. 2 lit. r Verf.),³²⁷ und zwar sowohl für die Wiederherstellung als auch zur Vermeidung von zukünftigen Einschränkungen. Es ist dies nämlich ein Bereich, der aufgrund der fortschreitenden Digitalisierung (auch der Verwaltung) von zunehmender Relevanz ist – und der auch heute schon zu Einschränkungen führt.³²⁸ Daher ist sowohl die explizite Verankerung einer Digitalisierungskompetenz des Landes³²⁹ als auch eine Begrenzung der Einwirkungen der IT-Koordinierungskompetenz des Staates erforderlich. Diese umfasst nämlich nicht nur die technische Koordinierung zur Sicherstellung der Einheitlichkeit von (Programmier-)Sprachen und homogenen Standards, um eine Kommunikation zwischen den IT-Systemen zu ermöglichen. Vielmehr umfasst sie u.U. auch Aspekte der Qualität der Dienste und die Rationalisierung der Ausgaben im IT-Bereich. Umgekehrt kann auch das Ziel einer Kostensenkung in anderen Bereichen – z.B. im Gesundheitswesen – Datenerhebungen rechtfertigen. Zudem darf der Staat organisatorische (und nicht nur technische) Aspekte regeln, wenn dies für eine einheitliche Datenverarbeitung und -übermittlung notwendig ist. Ferner ist der Staat dank der Prävalenz der IT-Kompetenz ermächtigt, die Digitalisierung in der gesamten öffentlichen Verwaltung voranzutreiben, die Verwaltungsverfahren auf der Grundlage ihrer Digitalisierung neu zu gestalten und zu vereinfachen sowie die Organisation und internen Verfahren von Behörden neu zu regeln, zu vereinfachen und spezifische Modalitäten für die Erbringung von Diensten in Bereichen wie Gesundheitswesen, Fremdenverkehr und Schule festzulegen.³³⁰ Die Reichweite der IT-Kompetenz sollte daher im System des Sonderstatuts geregelt – und auf die Sicherstellung der Einheitlichkeit von Programmiersprachen und Standards sowie der Übermittlung von Informationen (ohne Pflicht zur Nutzung einheitlicher Datenbanken) beschränkt – werden.

³²⁷ Siehe dazu oben 3. Teil, A.I.2.a)dd)(5).

³²⁸ Siehe dazu bereits oben 3. Teil, A.I.2.a)dd)(5) (bei Fn. 142 ff.) und 3. Teil, A.IV.2.b)aa) (bei Fn. 710).

³²⁹ Vgl. das in der Regierungsvereinbarung *SVP-Lega* (oben 3. Teil Fn. 873, 22) genannte Ziel, eine ausschließliche Landeskompetenz im Bereich „Digitalisierung“ zu erhalten.

³³⁰ Siehe zu den bisherigen Ausführungen in diesem Abs. oben 3. Teil, A.I.2.a)dd)(5).

Schlussbetrachtungen

Zum Abschluss der in dieser Arbeit angestrebten Analyse der Grundlagen, Entwicklungen und aktuellen Herausforderungen des Minderheitenschutzsystems Südtirols im Völker- und Verfassungsrecht sollen Ergebnisse (A.) sowie Kritikpunkte, Beschränkungen und offene Fragen dargestellt werden (B.), bevor die Arbeit mit einem Fazit und Ausblick schließt (C.).

A. Ergebnisse

Die Darstellung der wesentlichen Ergebnisse folgt wiederum der Dreiteilung in Grundlagen und Entwicklungen des Schutzsystems bis 1992 (I.), Entwicklungen seit 1992 (II.) sowie Wiederherstellung des Schutzniveaus von 1992 (III.).

I. Grundlagen und Entwicklungen des Minderheitenschutzsystems bis 1992

Zwischen dem Abschluss des Pariser Vertrags 1946 – der Grundlage des Schutzsystems – und der Beilegung des Streits über seine Durchführung 1992 wandelte sich Südtirol von einem (Völkerrechts-)Problem¹ zu einem Land mit einem vorbildhaften Schutzsystem. Diese Wandlung beruht auf mehreren Säulen und Entwicklungsschritten.

1. Stabile völkerrechtliche Verankerung im Pariser Vertrag

Die wichtigste Säule für das heutige Schutzsystem ist der Pariser Vertrag – ein zwischen Österreich und Italien in vereinfachter Form geschlossener völkerrechtlicher Vertrag,² der auch über ein multilaterales Gesicht verfügt.³ Italien ist gegenüber Österreich zu seiner Umsetzung bzw. Einhaltung verpflichtet – Österreich übt

¹ Vgl. *Miehler*, Südtirol als Völkerrechtsproblem (1962).

² Siehe dazu ausführlich oben 2. Teil, A.I.1.a).

³ Siehe dazu oben 2. Teil, A.I.1.b).

eine Schutzfunktion aus, die 1946 noch auf die *deutschsprachige* Minderheit Südtirols beschränkt war.⁴

Der Pariser Vertrag erstreckt sich nur auf Südtirol – und nicht auch auf das Trentino und die dort lebenden Minderheiten. Dies wird gerade auch durch die spätere Praxis bestätigt, die stets nur auf Südtirol Bezug nimmt.⁵ Insb. kann auch Pkt. 2 Satz 2 PV, wonach der Rahmen für die Anwendung der Autonomieregelungen unter Mitwirkung der Minderheit erarbeitet werden soll, nicht dahingehend ausgelegt werden, dass dadurch eine Ausdehnung des vertraglichen Anwendungsbereichs auf das Trentino möglich sei. Solange auch Südtirol eine Autonomie zukommt, die dem Schutzzweck⁶ des Vertrags gerecht wird, ist eine – später erfolgte⁷ – *verfassungsrechtliche* Erweiterung des Autonomiegebiets zwar zulässig, dies bedeutet aber nicht auch eine Ausdehnung der *völkerrechtlichen* Verankerung.⁸

Inhaltlich begründet der Pariser Vertrag zwei Dauerverpflichtungen Italiens: erstens, die Gleichberechtigung der Angehörigen der deutschsprachigen Minderheit mittels Maßnahmen zum Schutz ihres Volkscharakters sowie ihrer kulturellen und wirtschaftlichen Entwicklung (Pkt. 1 PV), wobei zu den – nur beispielhaft – in Abs. 2 gelisteten Sondermaßnahmen u. a. das Recht auf Volks- und *Sekundarschul*unterricht in deutscher Sprache gehört;⁹ zweitens, die Zuerkennung einer Gesetzgebungs- und Vollziehungsautonomie an Südtirol, bei deren Ausgestaltung (den Vertretern) der Minderheit ein *Mitwirkungsrecht* zukommt.¹⁰

Damit ist der Pariser Vertrag einerseits bis heute die stabile völkerrechtliche Grundlage des Minderheitenschutzsystems, andererseits ermöglichte er die spätere positive Entwicklung: Er erwirkte einen völkerrechtlichen (Mindest-)Schutz, ist die Grundlage der Schutzfunktion Österreichs, ermöglichte die Befassung der VN,¹¹ die späteren Verhandlungen¹² und den so ermöglichten Ausbau der Autonomie.¹³ Zu-

⁴ Siehe dazu v. a. oben 2. Teil, A.I.1.a), 2. Teil, A.I.1.b) und 2. Teil, A.II.; ausführlich zur Schutzfunktion oben 4. Teil, A.I. Für die späteren Entwicklungen, die u. a. zu einer Ausdehnung auf die Ladinier führten, siehe unten 5. Teil, A.I.2. f.

⁵ Vgl. oben 2. Teil, A.I.2.b)bb), 2. Teil, A.IV. f., 2. Teil, A.VI.1. (v. a. Fn. 869 und 913), 2. Teil, A.VI.2.a) (bei Fn. 1036) sowie 2. Teil, A.VI.2.d).

⁶ Schutz des Volkscharakters sowie der kulturellen und wirtschaftlichen Entwicklung der deutschsprachigen Minderheit (Pkt. 1 Abs. 1 PV). Siehe dazu v. a. oben 2. Teil, A.I.2.a)aa)(2).

⁷ Vgl. zur – ohne Mitwirkung Südtirols getroffenen – Entscheidung der VerfVers. für die Errichtung der Region Trentino-Alto Adige (im ASt. 1948: Trentino-Tiroler Etschland) oben 2. Teil, A.II.1.

⁸ Siehe zu dieser Frage oben 2. Teil, A.I.2.b)bb)(3).

⁹ Die gebräuchlichere Übersetzung mit *Mittelschul*unterricht impliziert dagegen aufgrund des gleichnamigen Schultyps in Italien (6.–8. Klasse) fälschlicherweise, dass der muttersprachliche Unterricht ab der 9. Klasse nicht mehr von Pkt. 1 Abs. 2 PV umfasst sei. Dazu oben 2. Teil, A.I.2.a) und insb. 2. Teil, A.I.2.a)bb)(1) (zum Unterricht).

¹⁰ Siehe dazu oben 2. Teil, A.I.2.b) (Territorialautonomie) und 2. Teil, A.I.2.b)dd) (Mitwirkungsrecht).

¹¹ Siehe dazu ausführlich oben 2. Teil, A.III.2.d) und 2. Teil, A.III.3.

¹² Siehe dazu ausführlich oben 2. Teil, A.IV.

gleich machte Pkt. 2 PV die Angehörigen der deutschsprachigen Minderheit – und später die Ladiner – durch das Mitwirkungsrecht vom Objekt zum Subjekt, zu Rechtsträgern, die über ihre Belange mitbestimmen können.¹⁴

Umgekehrt wurde nachgewiesen, dass der Pariser Vertrag Schwachstellen aufweist, die es nach 1946 beiden Staaten ermöglichten, auf ihren jeweiligen Standpunkten zu beharren. Neben sprachlich-inhaltlichen Schwächen und Unklarheiten sind insb. das (ursprüngliche) Fehlen von (Mindest-)Inhalten der Autonomie, von Schutzregelungen zugunsten der Ladiner sowie von Streitbeilegungsmechanismen zu bemängeln.¹⁵ Trotzdem – oder sogar *wegen* der auslegungs- und umsetzungsbedürftigen Klauseln – entwickelte der Vertrag im Laufe der Zeit eine ungeahnte Dynamik.

2. Konkretisierung und Erweiterung des Pariser Vertrags im Paket

Die Verhandlungen¹⁶ im Streit über die Durchführung des Pariser Vertrags nach seiner unzureichenden Umsetzung im Ersten Autonomiestatut¹⁷ führten 1969 zur Annahme eines Pakets mit 137 Maßnahmen, deren innerstaatliche Umsetzung zu wichtigen Verbesserungen des Schutzsystems führen sollte. Zugleich wurde – als Fahrplan für die Durchführung – ein Operationskalender bilateral vereinbart, der insb. die Streitbeilegung ermöglichen sollte.¹⁸ Dies wurde nach mehr als zwanzigjähriger Umsetzungsphase auch erreicht.¹⁹

In dieser Arbeit wurde versucht, die Bedeutung des Pakets und des Operationskalenders aus heutiger Sicht (neu) zu bewerten. Es konnte bestätigt werden, dass der Operationskalender ein (bloßes) *Gentlemen's Agreement* war.²⁰ Das *Paket* ist dagegen bis heute eine zentrale völkerrechtliche Grundlage des Schutzsystems, da es die natürliche und unumgängliche spätere Praxis zum Pariser Vertrag ist.²¹ Es nimmt nämlich eine inhaltliche Ausgestaltung und Klarstellung der allgemeinen, unbe-

¹³ Ähnlich Pizzorusso, Aspetti 147; Matscher, EE 2006, 99.

¹⁴ Siehe dazu oben 2. Teil, A.I.2.b)dd).

¹⁵ Vgl. oben 2. Teil, A.II., m.w.N.

¹⁶ Zunächst in der innerstaatlichen, aber völkerrechtlich relevanten Neunzehner-Kommission (dazu oben 2. Teil, A.IV.1.) und in der Folge sowohl auf bilateralem als auch auf innerstaatlichem Weg (dazu oben 2. Teil, A.IV.2.).

¹⁷ Siehe dazu ausführlich oben 2. Teil, A.II. (Einrichtung der Region Trentino-Tiroler Etschland und Umsetzung im Ersten Autonomiestatut) sowie 2. Teil, A.III.1. (Umsetzung und Anwendung des Ersten Autonomiestatuts).

¹⁸ Vgl. dazu v. a. oben 2. Teil, A.IV.2.b)cc) (innerstaatliche Einigung), 2. Teil, A.IV.2.b)dd) (bilaterale Einigung), 2. Teil, A.IV.2.b)ee) (Zustimmung der SVP-Landesversammlung) sowie – insb. – 2. Teil, A.V.1. (wesentliche Inhalte).

¹⁹ Siehe zur Chronologie der Paketumsetzung oben 2. Teil, A.V.2.

²⁰ Siehe dazu oben 2. Teil, A.VI.1.d).

²¹ Dieser ist ein Lehrbeispiel für einen mehrdeutigen und unbestimmten Vertrag. Vgl. oben 2. Teil, A.VI.1.b)ff)1).

stimmten und/oder unklaren Vertragsbestimmungen vor, da die meisten Paketmaßnahmen den Schutz der deutschsprachigen Minderheit (Pkt. 1 PV) und/oder die Territorialautonomie (Pkt. 2 PV) betreffen.²² Damit verleiht es dem Pariser Vertrag, der gerade auch den Umfang der Autonomie offengelassen hatte,²³ erst seine konkrete Gestalt.²⁴ Anders als noch der Pariser Vertrag enthält das Paket aber auch Maßnahmen zum Schutz der – in Südtirol lebenden²⁵ – Ladiner.²⁶

Vor diesem Hintergrund wurden die für eine völkerrechtliche Verankerung des Pakets v. a. infrage kommenden Rechtsinstitute der späteren Praxis bzw. Übereinkunft einer allgemeinen Analyse unterzogen. Dabei konnte festgestellt werden, dass das Institut der späteren Praxis seit *Zellers* Arbeit zur völkerrechtlichen Verankerung des Pakets von 1989²⁷ zumindest in Grundzügen unverändert geblieben ist: Die spätere Praxis und spätere Übereinkünfte sind erstrangige *Auslegungsmittel*, die den Vertragsinhalt entscheidend (mit-)bestimmen. Zudem können Verträge darüber weiterhin *gestaltet*, d. h. etwa geändert oder ergänzt werden.²⁸

Auf das Paket umgemünzt bedeutet dies, dass all jene Maßnahmen, die den Schutz der *deutschsprachigen* Minderheit (Pkt. 1 PV) und/oder die Autonomie (Pkt. 2 PV) betreffen, den Pariser Vertrag *auslegen*. Maßnahmen zugunsten der *ladinischsprachigen* Minderheit, die nicht vom Vertrag umfasst war, können dagegen *vertragsgestaltend* wirken. Ein objektiver Vertragsbezug des Pakets ist nämlich klar gegeben.²⁹ Zudem besteht ein ausreichender subjektiver, jedenfalls aus dem Verhalten Österreichs und Italiens hervorgehender Konsens darüber, den Vertrag mit dem Paket auszulegen bzw. zu ergänzen. Auch stellt das Paket die Vertragswirklichkeit dar.³⁰ Insg. konnte festgehalten werden, dass das Paket eine – großteils vertragsauslegende, hinsichtlich des Schutzes der Ladiner aber vertragsgestaltende – spätere Praxis zum Pariser Vertrag ist. Legt man den Fokus stärker auf das Moment

²² Vgl. oben 2. Teil, A.VI.1.b)ff)(1), mit weiteren (Quer-)Verweisen.

²³ Siehe dazu v. a. oben 2. Teil, A.I.2.b)cc).

²⁴ Vgl. oben 2. Teil, A.VI.1.b)ff)(1).

²⁵ Der völkerrechtliche Schutz der Ladiner erstreckt sich aufgrund der Beschränkung der völkerrechtlichen Verankerung des Schutzsystems auf Südtirol nur auf die dort lebenden Minderheitenangehörigen. Vgl. dazu v. a. oben 2. Teil, A.VI.1.b)gg), 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(3) (bei Fn. 937 f.) sowie 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(5) (bei Fn. 960).

²⁶ Siehe dazu v. a. oben 2. Teil, A.VI.1.b)gg).

²⁷ *Zeller*, Verankerung. In völkerrechtsdogmatischer Hinsicht stützt sich die Arbeit in erster Linie auf *Karl*, Vertrag. Siehe jeweils unten im Literaturverzeichnis.

²⁸ Dazu ausführlich oben 2. Teil, A.VI.1.b) und insb. 2. Teil, A.VI.1.b)bb) (vertragsauslegende spätere Praxis), 2. Teil, A.VI.1.b)cc) (vertragsgestaltende spätere Praxis) sowie 2. Teil, A.VI.1.b)dd) (spätere Übereinkunft).

²⁹ Vgl. oben 2. Teil, A.VI.1.b)ff)(5) (bei Fn. 882) und die dort angeführten (Quer-)Verweise.

³⁰ Vgl. oben 2. Teil, A.VI.1.b)ff)(5) (bei Fn. 883 ff.) und die dort angeführten (Quer-)Verweise.

der politischen Vereinbarung, könnte er sogar als eine spätere *Übereinkunft* qualifiziert werden.³¹

Zudem konnte auch die Rechtsauffassung weiter gestützt werden, wonach Italien auch über das Estoppel-Prinzip an die Einhaltung des Pakets und der Paket-Autonomie gebunden ist. Österreich hat im berechtigten Vertrauen auf eine vereinbarungsgemäße Paketumsetzung sein Verhalten geändert und ist eine einseitige Stillhalteverpflichtung eingegangen. Ebenso hat es den Streit (nur) im berechtigten Vertrauen darauf beigelegt, dass Italien die Paket-Autonomie auch künftig einhält. Diese Verhaltensänderung würde Österreich zum Nachteil gereichen, wenn Italien seine Zusicherungen (bis 1992 Umsetzung, danach Fortbestand der Paket-Autonomie) einseitig zurücknehmen könnte. Seine Position wurde nämlich durch die Stillhalteverpflichtung und – noch mehr – durch die Streitbeilegung insofern geschwächt, als Südtirol von der Weltbühne verschwand, während eine neue Befassung der VN mit der Zeit immer weniger aussichtsreich erschien und nach dem Inkrafttreten des IGH-Vertrags am 10. Juni 1992³² fast gänzlich auszuschließen ist. Daraus folgt eine klare Beschränkung des Handlungsspielraums Österreichs. Daher ist die Nichterfüllung des Pakets und seit 1992 die einseitige Rücknahme (von Teilen) der Paket-Autonomie (auch) aufgrund des Estoppel-Prinzips völkerrechtswidrig. Zudem kann Italien in einem Verfahren vor dem IGH nicht die Einrede der fehlenden Bindung an das Paket bzw. die Paket-Autonomie vorbringen.³³ Dies ist v. a. für die Ladiner bedeutend, da das Estoppel-Prinzip eine eigene Grundlage für ihren völkerrechtlichen Schutz ist, während der Rückgriff auf eine vertragsgestaltende spätere Praxis schwieriger ist, aber zugleich gerade auf dem Estoppel-Tatbestand aufbauen kann.³⁴

3. Notenwechsel von 1992 als völkerrechtlicher Meilenstein

Die durch die Paketdurchführung ermöglichte Streitbeilegung wurde in einen Notenwechsel eingebettet, der bisher – wie gerade die Entwicklungen seit 2014 zeigen³⁵ – oft zu Unrecht im Schatten des Pakets stand. Der Notenwechsel stärkte die völkerrechtliche Verankerung, zog aber auch einen bedeutenden *Ausbau* des Schutzsystems nach sich.

³¹ Vgl. dazu – mit den dort angeführten (Quer-)Verweisen – oben 2. Teil, A.VI.1.b)ff)(5) und 2. Teil, A.VI.1.e).

³² Dieser legt die Zuständigkeit des IGH für alle künftigen rechtlichen Streitigkeiten über den Pariser Vertrag fest. Siehe zum IGH-Vertrag oben 2. Teil, A.V.3. (und insb. 2. Teil, A.V.3.b)).

³³ Siehe zur Einstufung des Pakets (und der Paket-Autonomie) als Estoppel ausführlich oben 2. Teil, A.VI.1.c).

³⁴ Dazu oben 2. Teil, A.VI.1.b)gg) und 2. Teil, A.VI.1.e); allgemein zum Rückgriff auf einen Estoppel-Tatbestand für die Einordnung der vertragsgestaltenden späteren Praxis in das Rechtsquellen-system oben 2. Teil, A.VI.1.b)cc).

³⁵ Siehe dazu unten 5. Teil, A.II.3.b) und die dort angeführten Querverweise.

In dieser Arbeit wurde nachgewiesen, dass der Notenwechsel eine spätere Übereinkunft (und subsidiär eine wichtige spätere Praxis) zum Pariser Vertrag ist: Italien teilte Österreich die Paketdurchführung mit Note vom 22. April 1992 mit – und fügte alle dafür erlassenen Maßnahmen bei,³⁶ verknüpfte die Autonomie mit dem Pariser Vertrag und übermittelte die Zusage *Andreottis* vor dem Parlament, die Autonomie nur im politischen Konsens mit den Volksgruppen zu ändern (Konsensprinzip). Österreich bestätigte die Übereinstimmung der Paketdurchführungsmaßnahmen mit dem Paket, gab aus diesem Grund – und mit einem im 1969 akkordierten Text noch nicht enthaltenen Verweis auf die Note vom 22. April 1992 – die Streitbeilegungserklärung ab und erklärte, es vertraue auf die Einhaltung der Zusage *Andreottis*. Italien nahm diese Erklärung „mit lebhafter Befriedigung“ zur Kenntnis.³⁷

Damit geht aus dem Notenwechsel folgender Konsens über die Auslegung und Anwendung des Pariser Vertrags hervor: das Autonomiestatut i. d. F. von 1992 dient der Sicherstellung des Minderheitenschutzes im Sinne des Vertrags; das Paket ist zur Lösung des Streits über die Vertragsdurchführung geeignet (und somit der Maßstab für seine Erfüllung); der Fortbestand des Schutzniveaus von 1992 bedeutet Übereinstimmung mit dem Paket (und somit – *rebus sic stantibus* – mit dem Pariser Vertrag); Änderungen dieses Niveaus sind nur im Konsens mit den zwei Minderheiten möglich.³⁸ Der Notenwechsel ist eine *Auslegung*sübereinkunft, die eine gemeinsame Vertragsauffassung offenlegt, weshalb ihr bei der Auslegung gem. Art. 31 Abs. 3 lit. a WVK entscheidendes Gewicht zukommt. Somit ist der Pariser Vertrag sowohl hinsichtlich des Schutzes der deutschsprachigen Minderheit i.e.S. (Pkt. 1 PV) als auch hinsichtlich der Autonomie (Pkt. 2 PV) im Lichte des Niveaus von 1992 auszulegen. Daraus ergibt sich eine extensive Auslegung des ethnischen Proporz (Pkt. 1 PV), die Festlegung des Umfangs und von Südtirol als Hauptträger der Autonomie sowie eine extensive Auslegung des Mitwirkungsrechts als Konsensprinzip (Pkt. 2 PV).³⁹

Teile der späteren Übereinkunft entfalten dagegen *vertragsgestaltende* Wirkung: Entgegen dem Vertragswortlaut umfasst das völkerrechtliche Schutzsystem nunmehr auch – im Paket vereinbarte, umgesetzte und Österreich mitgeteilte – Maßnahmen zum Schutz der Ladin. Auch Pkt. 2 Satz 2 PV (Konsensprinzip) wird auf die La-

³⁶ V.a.: Statut und DFB, von denen einige nicht im Paket grundgelegt waren, die mit der Mitteilung Italiens aber ebenfalls völkerrechtlich verankert wurden. Siehe dazu v.a. oben 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(1).

³⁷ Vgl. zur Chronologie des Notenwechsels oben 2. Teil, A.V.2.e) und 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(1)–2. Teil, A.VI.1.b)hh)(4). Die Erklärung *Andreottis* kann auch als einseitige Erklärung (Versprechen) aufgefasst werden. Vgl. oben 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(5).

³⁸ Siehe zu den bisherigen Ausführungen in diesem Abs. umfassend oben 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(5) und die dort angeführten (Quer-)Verweise. Vgl. darüber hinaus auch oben 2. Teil, A.VI.2.

³⁹ Vgl. zu den Ausführungen in diesem Abs. umfassend oben 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(5) samt weiteren (Quer-)Verweisen.

diner ausgedehnt. Rechtsdogmatisch kann die vertragsergänzende spätere Übereinkunft rechtsgeschäftlich gedeutet werden, da die Ladiner ausdrücklich in diese einbezogen wurden. Sofern sich mit ihrer Anerkennung als schützenswerte Minderheit – neben der zumindest seit 1969 gegebenen Staatenpraxis – auch eine entsprechende gemeinsame Rechtsüberzeugung ausgebildet hat, könnte diese mit der Übereinkunft erfolgte Ergänzung zudem auch völkergewohnheitsrechtlich gedeckt sein. Jedenfalls wurde erstmals detailliert begründet, *warum* (erst) die im Notenwechsel von 1992 enthaltene Übereinkunft den völkerrechtlichen Schutz der Ladiner außer Streit stellt.⁴⁰

Zusammenfassend stellt der Notenwechsel vom 22. April und vom 11. Juni 1992 eine nicht-vertragliche spätere Übereinkunft dar, die den Pariser Vertrag zum Teil auslegt (Proporz; Autonomie; Konsensprinzip), zum Teil aber auch ergänzt (Ausdehnung des Schutzes und des Mitwirkungsrechts auf die Ladiner). Zugleich bedeutet die Formalisierung der späteren Praxis auch eine weitere Stärkung der völkerrechtlichen Verankerung des Schutzsystems.

Die Verankerung des Schutzniveaus von 1992 ergibt sich aber auch logisch aus der Tatsache, dass Österreich den Streit nur unter der Voraussetzung beigelegt hat, dass die Maßnahmen, die dies ermöglichten, nicht wieder einseitig zurückgenommen werden können. Auch daher erfordern Änderungen dieses Niveaus die Zustimmung Österreichs.⁴¹

Insg. ist der Notenwechsel von 1992 ein Meilenstein für das völkerrechtliche Schutzsystem, der heute (zumindest) auf einer Ebene mit dem Paket steht. Der Notenwechsel bildet ein solides Fundament, auf dem die Weiterentwicklung des Schutzsystems aufbauen kann.⁴²

4. Allgemein- und sonderverfassungsrechtliche Grundlagen

Zusätzlich zur völkerrechtlichen Grundlage – und teilweise darauf aufbauend – verfügt das Minderheitenschutzsystem auch über eine allgemein- und eine sonderverfassungsrechtliche Grundlage in der Verfassung bzw. im Autonomiestatut. Die Verfassung definiert zunächst die Rechtsstellung des Völkervertragsrechts in der Rechtsordnung Italiens, wobei sie 1992 noch insofern eine Lücke aufgewiesen hatte, als die Verletzung von Völkervertragsrecht durch einfache Staatsgesetze aus verfassungsrechtlicher Sicht zulässig war. Der VfGH sah im Pariser Vertrag aber immerhin den besten Auslegungsschlüssel für das Verständnis der Rechtsordnung Südtirols, woraufhin er eine Einschränkung der AKB des Staates als geboten ansah,

⁴⁰ Siehe zu den Ausführungen in diesem Abs. v.a. oben 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(5) samt weiteren (Quer-)Verweisen.

⁴¹ Siehe dazu oben 2. Teil, A.I.2.b)dd)(3), 2. Teil, A.VI.1.b)hh)(5) und 2. Teil, A.VI.2.b).

⁴² So auch *Obwexer*, Das Land Südtirol Nr. 1/2016, 39; *ders.*, EJM 2018, 345. Siehe zu den Entwicklungen des Minderheitenschutzsystems seit der Streitbeilegung ausführlich oben 3. Teil.

die mit Art. 3 GvD Nr. 266/1992⁴³ verwirklicht wurde. Ferner zog er ihn vereinzelt sogar *direkt* als Prüfungsmaßstab im Rahmen der Normenkontrolle heran.⁴⁴

Die Verfassung dient zudem auch insofern als eine Grundlage des Schutzsystems, als sie die relevanten Grundsätze des Minderheitenschutzes, der Autonomie und der Sonderautonomie enthält. So ist etwa der Grundsatz der Sonderautonomie nicht nur der verfassungsrechtliche Ursprung des Systems des Sonderstatuts, sondern auch unmittelbar mit der völkerrechtlichen Verankerung im Pariser Vertrag verbunden. Daher ist die Südtirol nach Art. 116 Verf. zustehende *Sonderautonomie* in ihrem Kern auch vor verfassungsgesetzlichen Änderungen geschützt. Die Grundsätze der Einheit und der Autonomie sind dagegen u. a. deshalb relevant, weil sich daraus der wichtige Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit ergibt. Zudem wurde angedeutet, dass v. a. der Grundsatz des Minderheitenschutzes, der in Art. 4 ASt. sogar als gesamtstaatliches Interesse verankert ist, geeignet sein könnte, bei groben Verletzungen des Schutzsystems durch das Unionsrecht als Integrationssschranke zu dienen und den Vorrang des Unionsrechts im erforderlichen Ausmaß zu durchbrechen.⁴⁵

Primär ist das innerstaatliche Schutzsystem Südtirols jedoch im System des Sonderstatuts geregelt, das aus dem Statut samt DFB besteht.⁴⁶ Dazu wurde auf bereits 1992 bestehende Grundzüge – und insb. auf das Statut und die darin verankerten Minderheitenschutznormen⁴⁷ sowie die Gesetzgebungs-, Vollziehungs-⁴⁸ und Finanzautonomie⁴⁹ – eingegangen, um spätere Entwicklungen greifbar zu machen. Dabei konnte u. a. gezeigt werden, dass die v. a. im Finanzbereich vorgesehene Statutsänderung über ein paktiertes, aber *einfaches* Staatsgesetz nicht zur Herabstufung der betreffenden Normen führt, sondern zu einer gerechtfertigten Diskrepanz zwischen Form (einfaches Gesetz) und (Verfassungs-)Rang.⁵⁰ Ebenso wurde auf das – für diese Arbeit besonders relevante – Instrument der DFB geblickt und u. a. die Bedeutung des GvD Nr. 266/1992 unterstrichen. Dieses nimmt eine essenzielle Abgrenzung zwischen Landes- und Staatsgesetzgebung vor, indem es eine (implizite) Derogation von Landesrecht durch späteres staatliches Recht mit einer Anpassungspflicht ersetzt (Art. 2), begrenzt die staatliche AKB⁵¹ (Art. 3) und verankert

⁴³ Siehe zur DFB des Art. 3 GvD Nr. 266/1992 oben 2. Teil, B.II.2.c)bb)(3).

⁴⁴ Und zwar ohne verfassungsrechtliche Grundlage. Siehe zu den Ausführungen in diesem Abs. oben 2. Teil, B.I.1.

⁴⁵ Siehe zu den Ausführungen in diesem Abs. oben 2. Teil, B.I.2.

⁴⁶ Vgl. für diese terminologische Wahl bereits in der Einleitung (oben 1. Teil, C.).

⁴⁷ Siehe dazu – auch mit Blick auf minderheitenschutzrelevante Landeskompetenzen – oben 2. Teil, B.II.1.b).

⁴⁸ Zur Gesetzgebungs- und Vollziehungsautonomie (samt zugehörigen Paketmaßnahmen) oben 2. Teil, B.II.1.c).

⁴⁹ Siehe dazu oben 2. Teil, B.II.1.d).

⁵⁰ Vgl. zu diesem vereinfachten Änderungsverfahren oben 2. Teil, B.II.1.d)aa)(1).

⁵¹ Siehe zu den (mit Ausnahme der Ersatzgewalt bei Umsetzung von Unionsrecht: dazu oben 2. Teil, B.II.2.c)aa)(2)) nicht ausdrücklich im System des Sonderstatuts verankerten Eingriffsmöglichkeiten des Staates (AKB sowie Ersatzgewalt) oben 2. Teil, B.II.1.c)cc).

ein Verbot der staatsgesetzlichen (Neu-)Zuweisung von Vollziehungskompetenzen an den Staat (Art. 4).⁵² Zuletzt wurde aufgezeigt, dass das Recht zur autonomen Umsetzung von Unionsrecht (DPR Nr. 526/1987) Kompetenzen (re-)konsolidieren kann, wenn das Land Richtlinien *vor* dem Staat umsetzt.⁵³

II. Entwicklungen des Minderheitenschutzsystems seit 1992

Nach der Streitbeilegung rückte das Völkerrecht etwas in den Hintergrund. Nun galt es v. a., den Fortbestand des Schutzsystems zu sichern und auf verfassungsrechtliche Entwicklungen zu reagieren. Zugleich ergab sich seit 1992 eine neue völkerrechtliche Rechtsfrage.

1. Vertretung der Minderheiten als neue völkerrechtliche Rechtsfrage

Das in Pkt. 2 Satz 2 PV verankerte Mitwirkungsrecht an der Gestaltung des Schutzsystems wurde 1992 von der deutsch- auf die ladinischsprachige Minderheit ausgedehnt und als Konsensprinzip ausgelegt. Zugleich hat die *SVP*, die sich als Sammelpartei der Minderheiten versteht und diese stets allein vertreten hat, seitdem an Rückhalt eingebüßt, erreicht bei den Minderheitenangehörigen aber weiterhin Zustimmungswerte jenseits der 50 Prozent.⁵⁴

Vor diesem Hintergrund wurde in dieser Arbeit erstmals der Frage nachgegangen, ob die *SVP* noch dazu befugt ist, die Minderheiten im *Völkerrecht* allein zu vertreten. Dafür wurden zunächst völkerrechtliche Vorgaben zur politischen Teilhabe von Minderheiten betrachtet. Es zeigte sich, dass das allgemeine Völkerrecht den Staaten bei der Wahl der Mittel und der Durchführung von politischen Teilhaberechten einen großen Ermessensspielraum lässt.⁵⁵ Im partikulären Völkerrecht sind diese Rechte dagegen stärker verankert, da Pkt. 2 Satz 2 PV i. d. F. des Notenwechsels von 1992 für die Ausgestaltung des Schutzsystems einen Konsens mit Vertretern der Minderheiten verlangt. Dabei darf dieses völkerrechtliche Teilhaberecht nicht mit innerstaatlichen Teilhaberechten wie jenen des Landtags bzw. der Landesregierung i.Z.m. Änderungen des Statuts gleichgesetzt werden, da diese Organe das gesamte Land vertreten, während das Konsensprinzip im Völkerrecht nur die zwei *Minderheiten* schützt. Eine Gleichsetzung könnte sogar dazu führen, dass sich etwa der Landtag für eine Änderung des Schutzsystems ausspricht, die aber von der Mehrheit der Min-

⁵² Siehe zum GvD Nr. 266/1992 ausführlich oben 2. Teil, B.II.2.c)bb).

⁵³ Da es sich dann allein an der Richtlinie orientieren kann. Siehe dazu ausführlicher oben 2. Teil, B.II.2.c)aa)(2).

⁵⁴ Eine Zweidrittelmehrheit besteht dagegen eindeutig nicht. Siehe dazu oben 3. Teil, B.I.2.c).

⁵⁵ Siehe dazu oben 3. Teil, B.I.1.a).

derheitenvertreter gar nicht mitgetragen wird. Dies würde dem Minderheitenschutz diametral zuwiderlaufen.⁵⁶

In der Folge wurden die Vorgaben für die *Ausübung* der politischen Teilhaberechte für die Minderheiten ermittelt. Allgemein-völkerrechtliche Vorgaben beschränken sich hier v. a. auf die Einhaltung der Vereinigungsfreiheit (Recht auf Gründung von ethnischen Parteien) und des Demokratieprinzips, das auch im Innenverhältnis einer Minderheit gelten muss.⁵⁷ Auch aus dem Pariser Vertrag lässt sich nur ein klarer, in der späteren Praxis bestätigter Vorzug zugunsten der *repräsentativen* Demokratie (*arg. ex Pkt. 2 Satz 2 PV: Vertreter*)⁵⁸ ableiten. Aus der Staatenpraxis Österreichs und Italiens i.Z.m. Änderungen des Schutzsystems lassen sich dagegen keine klaren Kriterien für die Ermittlung von vertretungsbefugten Personen, Gruppen, Parteien bzw. Landesorganen ableiten. Vor 1992 stimmte die Landesversammlung der *SVP* vorab dem Paket und der Streitbeilegung zu; nach 1992 wurde das Konsensprinzip zwar mehrfach in Briefwechseln bestätigt, Erkenntnisse zur Art und Weise der Ausübung der Vertretungsbefugnis ergeben sich daraus aber nicht. Vielmehr wurde teilweise sogar nur allgemein auf ein Einvernehmen mit Vertretern Südtirols bzw. mit zuständigen Organen des Landes Bezug genommen, was aber aus den soeben genannten Gründen bedenklich ist. In anderen Fällen, und zwar immer dann, wenn das ordentliche Änderungsverfahren des Statuts erforderlich war, wurde nur auf die Zustimmung der Vertreter der deutschsprachigen – und 2017 auch der ladinischsprachigen – Minderheit im Parlament verwiesen.

Aus den völkerrechtlichen Vorgaben und der Staatenpraxis geht damit auch nicht hervor, ob die Minderheiten ihr Teilhaberecht gemeinsam oder getrennt ausüben können. Ihre (relative) Unabhängigkeit spricht für eine getrennte Ausübung – aus der Staatenpraxis geht aber eher eine gemeinsame Ausübung hervor, da ihre Zustimmung nur 2017 getrennt betrachtet wurde. Für eine gemeinsame Ausübung sprechen auch die Tatsache, dass beide Minderheiten v. a. in der *SVP* organisiert sind, die Frage der Praktikabilität einer getrennten Verhandlungsführung und die Tatsache, dass ein Vetorecht der Ladinier – gerade i.Z.m. der Praxis von 2017, die sich auf nur *einen* Vertreter bezieht – zu einer gefährlichen Machtkonzentration führen würde.

Insg. gehen aus der Staatenpraxis Österreichs und Italiens noch keine hinreichend klaren, konsistent beachteten Kriterien für die Vertretung der zwei Minderheiten hervor.⁵⁹

Es wurde aufgezeigt, dass das – auch minderheitenintern geltende – Demokratieprinzip für die Zuerkennung einer *SVP*-Alleinvertretungsbefugnis wohl den Rückhalt einer *absoluten* Mehrheit der Minderheitenangehörigen voraussetzt, um

⁵⁶ Siehe dazu oben 3. Teil, B.I.1.b) (und insb. 3. Teil, B.I.1.b)ee)); ferner auch oben 3. Teil, B.I.2.b)bb)(3).

⁵⁷ Siehe dazu oben 3. Teil, B.I.2.a).

⁵⁸ Vgl. dazu oben 3. Teil, B.I.2.e)dd).

⁵⁹ Siehe dazu oben 3. Teil, B.I.2.b) (und insb. 3. Teil, B.I.2.b)bb)(3)).

eine Minderheitenvertretung durch eine *politische* Minderheit zu vermeiden.⁶⁰ Um ihre Repräsentativität zu ermitteln, sollte auf den Stimmenanteil unter den Minderheitenangehörigen bei der letzten Landtagswahl zurückgegriffen werden, da das Wahlvolk im Landtag politisch repräsentiert ist.⁶¹ Nicht vorgegeben sind die handlungsbefugten *SVP*-Organe. Für die Verhandlungsführung kommt v. a. der Obmann bzw. die Obfrau, aber – mit Blick auf die bisherige Praxis – auch der LH in Betracht; für die Annahme des Verhandlungsergebnisses kann auf die zuständigen Parteiorgane geblickt werden. Ideal wäre dabei eine Abstimmung der Landesversammlung der *SVP*, auf die sich dann auch die Zustimmung Österreichs zu geplanten Änderungen des völkerrechtlich verankerten Schutzsystems – implizit oder explizit – stützen könnte.⁶²

Insg. konnte festgestellt werden, dass sowohl die Festlegung von Kriterien für die Ermittlung der Repräsentativität der *SVP* als auch die Auswahl der Minderheitenvertreter selbst wegen der nur sehr rudimentären völkerrechtlichen Vorgaben v. a. eine politische Entscheidung Österreichs und Italiens ist. Die *SVP* kann vor diesem Hintergrund – und angesichts eines Rückhalts bei den Minderheitenangehörigen von etwa 55 Prozent – weiterhin als (faktische) Alleinvertreterin der deutsch- und ladinischsprachigen Minderheiten agieren.⁶³

Da ein weiterer Rückgang ihres Rückhalts aber nicht undenkbar ist, wurde erstmals versucht, Alternativen zu dieser Form der Vertretung zu erarbeiten. Spätestens bei einem Verlust des Rückhalts einer absoluten Mehrheit der Minderheitenangehörigen wäre ein Alternativmodell nämlich unausweichlich – und könnte dann eine völkerrechtliche Handlungsunfähigkeit der Minderheiten vermeiden. Denkbare Vertretungskörper sind die Gesamtheit der (relevanten) Minderheitenparteien sowie die Minderheitenvertreter im Landtag und/oder im Parlament.

Nun ist ein alleiniger Rückgriff auf die *Minderheitenvertreter im Parlament* aber u. a. deshalb problematisch, weil die ladinischsprachige Minderheit in diesem keinen fixen Sitz hat – und überhaupt erst in einer Gesetzgebungsperiode und in einer Kammer vertreten war.⁶⁴

Besser geeignet ist unter diesem Gesichtspunkt eine Vertretung der zwei Minderheiten durch die *Minderheitenvertreter im Landtag*, da dieser nicht nur das Wahlvolk in seiner Vielfalt repräsentiert, sondern es über diesen auch am einfachsten ist, den Willen der Minderheiten(-vertreter) zu ermitteln. Einerseits ist nämlich die

⁶⁰ Siehe dazu oben 3. Teil, B.I.2.d)bb).

⁶¹ Vgl. dazu oben 3. Teil, B.I.2.d)aa). Für denkbare Methoden zur Errechnung des Stimmenanteils der *SVP* bei den Minderheitenangehörigen siehe oben 3. Teil, B.I.2.c)aa)(1) (bei Fn. 940–944).

⁶² Vgl. dazu oben 3. Teil, B.I.2.d)cc).

⁶³ Vgl. dazu oben 3. Teil, B.I.2.d)dd) und die dort angeführten Querverweise.

⁶⁴ Vgl. dazu oben 3. Teil, B.I.2.e)aa).

Sprachgruppenzugehörigkeit⁶⁵ aller Abgeordneten bekannt, sodass der politische Wille der zwei Minderheiten direkt aus dem Abstimmungsverhalten der deutsch- und ladinischsprachigen⁶⁶ Abgeordneten abgeleitet werden kann. Andererseits äußert sich der Landtag schon jetzt zu allen Änderungsentwürfen des Statuts.⁶⁷ Insg. könnte die Bezugnahme auf die *Minderheiten*vertreter im Landtag zwar die ethnischen Bruchlinien in der (Partei-)Politik verringern, als der Minderheitenschutz – quer durch alle Parteien – durch die Minderheitenvertreter im Landtag gesichert wäre. Auf der anderen Seite würde dieses Modell aber zu einer starken Vermischung zwischen völker- und verfassungsrechtlicher Ebene führen, da es stark auf verfassungsrechtliche Institutionen, Kategorien und Vorgänge angewiesen ist. Aus völkerrechtlicher Sicht ist dies aber nicht erforderlich – und zur Aufrechterhaltung einer klaren Trennung zwischen völkerrechtlicher Vertretung der zwei Minderheiten im Sinne des Konsensprinzips und innerstaatlicher Vertretung des gesamten Landes Südtirol auch nicht ratsam.⁶⁸

Besser aufrechterhalten werden kann diese Trennung dagegen bei einem Rückgriff auf die *Minderheitenparteien*, indem also auf parteiinterne Entscheidungen in all jenen (relevanten) Parteien zurückgegriffen wird, deren Sinn und Zweck die Vertretung der zwei Minderheiten (oder einer Minderheit) ist. Auch dieses Modell weist aber einige Schwierigkeiten auf, die sich u. a. aus der Notwendigkeit der Beschränkung auf reine *Minderheitenparteien* und dem damit einhergehenden Problem, diese Parteien nach verlässlichen und objektiven Kriterien zu ermitteln, ergeben. So stellt sich etwa die Frage nach dem Maßstab, den man an die Glaubwürdigkeit (z. B.: ausdrücklicher Vertretungsanspruch im Parteistatut, Kommunikation der Partei), aber auch an die Relevanz (z. B.: Wahlergebnisse, Mitgliederzahl) dieser Parteien ansetzt. Für die Relevanz könnte etwa das Kriterium der Vertretung im Landtag angewandt werden, wobei es bei den Ladinern sinnvoll sein könnte, auch nicht im Landtag vertretenen Parteien eine ausreichende Repräsentativität zuzusprechen. Darüber hinaus ist auch die Gewichtung der Willensäußerung in den einzelnen Parteien abzuklären.⁶⁹

Um der Zustimmung der zwei Minderheiten zu Änderungen des Schutzsystems rechtliches Gewicht zu verleihen und die Repräsentativität des von ihnen geäußerten

⁶⁵ Bzw. Angliederung. Hier wurde auch an eine mögliche Lösung des Problems gedacht, dass diese Erklärung nicht (zwingend) mit einem Bekenntnis zur Minderheit einhergeht.

⁶⁶ Da die ladinischsprachige Minderheit im Landtag meist nur einen einzigen Abgeordneten stellt, könnte man für diese zur Herstellung echter Repräsentativität eine Erweiterung der Vertretung andenken.

⁶⁷ Für Änderungen von Teilen der Paket-Autonomie, die im *vereinfachten* Verfahren geändert werden können oder in *DFB* verankert sind, müsste dagegen das Statut geändert oder auf Alternativen zurückgegriffen werden.

⁶⁸ Vgl. dazu oben 3. Teil, B.I.2.e)bb).

⁶⁹ Vgl. dazu oben 3. Teil, B.I.2.b)cc). Für den Versuch einer Einteilung der relevanten Südtiroler Parteien nach ihrem – geäußerten oder nicht geäußerten – Vertretungsanspruch siehe oben 3. Teil, B.I.2.c)bb).

Einvernehmens sicherzustellen, könnte künftig in der Staatenpraxis Österreichs und Italiens zu Änderungen des Schutzsystems darauf eingegangen werden, etwa indem sich Österreich im Rahmen der Äußerung seiner Zustimmung explizit auf die Zustimmung der SVP (bzw. – bei Rückhalt von unter 50 Prozent – auch auf die von anderen Minderheitenparteien und allenfalls auch der Minderheitenvertreter im Parlament und/oder im Landtag) beruft. Damit könnte nicht nur sichergestellt werden, dass die Art und Weise der Ausübung der Schutzfunktion dem Willen der Mehrheit der Minderheiten entspricht. Vielmehr könnte auf diesem Weg auch eine fixe Handlungsabfolge für zukünftige Änderungen des Minderheitenschutzsystems entwickelt werden, die sich sogar als spätere Praxis zum Pariser Vertrag etablieren könnte.⁷⁰

2. Innerstaatliches (Verfassungs-)Recht als neuer Ausgangspunkt für – positive wie negative – Entwicklungen

Seit der Streitbeilegung gingen Entwicklungen des Schutzsystems v. a. vom innerstaatlichen Recht aus. Diese wurden – mit Blick auf ihre Folgen für das Schutzniveau von 1992 – als Erweiterungen, (neutrale) Änderungen oder Einschränkungen kategorisiert.

a) Erweiterungen des Schutzniveaus von 1992

Erweiterungen des Niveaus von 1992 ergaben sich zuerst durch Kompetenzdelegierungen. Dabei handelt es sich zwar nicht um vollwertige Erweiterungen, da eine Delegation keine dauerhafte Kompetenzübertragung auf Verfassungsebene bedeutet. Das staatsgesetzlich geregelte, vom Statut abweichende Delegierungsverfahren – mit DFB statt mit Staatsgesetz – sorgt aber doch dafür, dass auch delegierte Kompetenzen eine erhöhte Bestandskraft haben, da dann auch ihre Rücknahme über DFB erfolgen muss.⁷¹

Erweiterungen gingen auch mit der Reform des Autonomiestatuts von 2001 einher. Positiv waren insb. die Umkehrung des institutionellen Verhältnisses zwischen Land und Region: Nunmehr setzt sich der Regionalrat aus Mitgliedern der Landtage zusammen und nicht mehr umgekehrt.⁷² Die Länder erhielten auch eine Kompetenz zur autonomen Regelung von Regierungsform, Wahlgesetzgebung und Instrumenten der direkten und partizipativen Demokratie in sog. statutarischen (Landes-)Gesetzen, die über ein besonderes Verfahren zustandekommen und daher

⁷⁰ Vgl. dazu (mit einem Beispiel) oben 3. Teil, B.I.2.f). Vgl. zum Überprüfungsrecht Österreichs u. a. oben 3. Teil, B.III.3.

⁷¹ Und nicht – wie im Statut vorgesehen – über ein einfaches Staatsgesetz. Siehe dazu oben 3. Teil, A.II.1.

⁷² Somit sind nun endgültig die Länder die Hauptträger der Autonomie. Siehe dazu oben 3. Teil, A.II.2.a).

eine verstärkte Bestandskraft besitzen.⁷³ Zudem wurde das ordentliche Verfahren für Änderungen des Statuts reformiert, indem eine gesamtstaatliche Volksabstimmung ausgeschlossen und die Rolle des Landtags aufgewertet wurde. So steht das Initiativrecht auf regionaler Ebene nur noch formell dem Regionalrat zu, inhaltlich sind aber die Landtage die Hauptakteure. Geht die Initiative dagegen von der Zentralregierung oder von Parlamentariern aus, verfügen die beiden Landtage und der Regionalrat über ein Stellungnahmerecht. Jedenfalls führen Änderungen des Entwurfs im Parlament dazu, dass eine (erneute) Vorlage an den Landtag erforderlich ist. Um aber dem Verhandlungsprinzip gerecht zu werden, sollte in Zukunft die Notwendigkeit von *bindenden* Stellungnahmen oder die Herstellung eines Einvernehmens verfassungsrechtlich verankert werden. Dies gilt auch unabhängig vom *völkerrechtlichen* Konsensprinzip, da dieses einen anderen Adressatenkreis hat.⁷⁴ Mit der Reform von 2001 wurde zudem der Schutz der Ladiner ausgebaut.⁷⁵

Eine Erweiterung durch eine Änderung des Statuts erfolgte auch 2017 mit dem Ausbau der Energiekompetenz durch eine Novellierung von Art. 13 ASt. Das Land erhielt eine neue Kompetenz zur Regelung der Modalitäten und Verfahren für die Vergabe von Konzessionen für große Wasserkraftwerke. Es wurde aufgezeigt, dass es sich dabei um eine *ausschließliche* Kompetenz handelt. Kritisch angemerkt wurde jedoch der Widerspruch zum einschlägigen Kompetenztatbestand (Art. 9 Nr. 9 ASt.). Die Änderung von Art. 13 ASt. über das vereinfachte Verfahren gem. Art. 104 ASt. ist – wegen des Sachzusammenhangs mit dem ursprünglichen Norminhalt – (noch) verfassungskonform, wenngleich Art. 13 ASt. wohl nur deshalb – als einzige Norm außerhalb des Finanzkapitels – von Art. 104 Abs. 1 ASt. umfasst ist, weil sie bis 2017 v. a. wirtschaftliche Rechte i.Z.m. großen Wasserkraftwerken betraf.⁷⁶

Erweiterungen, die sich direkt im System des Sonderstatuts auswirken, gingen auch mit der Erlassung von *DFB* einher, wobei nur auf einzelne *DFB* geblickt wurde. Dargestellt wurden Erweiterungen im Bildungssektor, bei der Verwaltung des Nationalparks Stilfserjoch sowie im Vergaberecht, wo dem Land nun eine ausschließliche Kompetenz zukommt, die auch die – im Statut nur begrenzt umfassten – Liefer- und Dienstleistungsaufträge betrifft.⁷⁷

Erweiterungen waren schließlich auch eine – mittelbare – Folge der Verfassungsreform von 2001. Eine erste, zumindest potenziell positive Entwicklung folgt aus der Verankerung der Beachtung der völkerrechtlichen Verpflichtungen als Schranke der Gesetzgebungstätigkeit von Staat und Regionen (Art. 117 Abs. 1 Verf.). Seitdem muss auch der einfache staatliche Gesetzgeber das Völkerver-

⁷³ Bis dahin war die Regierungsform des Landes dagegen nur im Statut geregelt, während die Region für Wahlgesetzgebung sowie Instrumente der direkten Demokratie zuständig war. Siehe dazu oben 3. Teil, A.II.2.b).

⁷⁴ Siehe dazu ausführlich oben 3. Teil, A.II.2.c).

⁷⁵ Siehe dazu oben 3. Teil, A.II.2. und die dort angeführten Querverweise.

⁷⁶ Siehe dazu ausführlich oben 3. Teil, A.II.4. Vgl. zudem Art. 104 Abs. 2 ASt.

⁷⁷ Siehe zu diesen Erweiterungen oben 3. Teil, A.II.5.

tragsrecht beachten – und damit auch den Pariser Vertrag. Insb. konnte aber gezeigt werden, dass die Auslegung des Völkervertragsrechts für die in Art. 117 Abs. 1 Verf. geregelten Zwecke nach den Regeln des *Völkerrechts* erfolgen muss. Somit muss der VfGH den Pariser Vertrag unter Beachtung seiner gesamten späteren Praxis auslegen, wenngleich dies in der Praxis kaum zu erwarten ist. Trotzdem ist die erhöhte Stellung des Völkervertragsrechts und die daraus folgende Möglichkeit zur Geltendmachung des Pariser Vertrags als indirekter Prüfungsmaßstab im Rahmen der Normenkontrolle ein weiteres Argument, auf das sich Südtirol unabhängig vom praktischen Nutzen konsequent (zusätzlich) stützen sollte, um die – weit über den Vertragstext selbst hinausreichende – völkerrechtliche Verankerung des Schutzsystems stärker ins Bewusstsein zu rufen.⁷⁸

Alle weiteren positiven Auswirkungen der Verfassungsreform von 2001 auf Südtirol waren dagegen eine Folge der (Schutz- und) Günstigkeitsklausel des Art. 10 VerfG Nr. 3/2001, die für eine Ausdehnung der *vorteilhaften* Normen der Reform – und nur dieser – sorgen sollte. Die vorteilhafte Anwendung von Verfassungsnormen führt aber nur zur *Nichtanwendbarkeit* der einschlägigen Normen des Systems des Sonderstatuts – nicht aber zu ihrer Aufhebung –, weshalb es sich solange nur um *vorläufige* Erweiterungen handelt, wie diese nicht in dieses System übernommen werden. Die wichtigste Erweiterung ergibt sich aus dem Wegfall der Präventivkontrollen für Gesetzesvorlagen und Verwaltungsakte des Landes (letztere wurde bereits übernommen). Somit treten Landesgesetze heute direkt nach ihrer Genehmigung, Beurkundung und Kundmachung in Kraft. Die Zentralregierung kann sie erst danach – und nicht mehr vor der Beurkundung und mit aufschiebender Wirkung – anfechten.⁷⁹

Das Schutzniveau von 1992 wurde durch die Verfassungsreform auch dadurch erweitert, dass einige *neue*, statutarisch nicht verankerte (Gesetzgebungs-)Kompetenzen auch Südtirol zukommen. Diesbezüglich gelangen – aufgrund des verfassungsgerichtlich entwickelten Grundsatzes der Einheitlichkeit der Institute⁸⁰ – aber allein die allgemeinen Regeln der Verfassung zur Anwendung, was zu Problemen führt (z. B.: Querschnittskompetenzen als implizite Schranken). Dass der Zugewinn aufgrund dieser neuen Kompetenzen nur gering war, liegt auch daran, dass die Übertragung der *Verwaltungskompetenzen* und der nötigen Mittel in die Sphäre des Landes, die mit DFB erfolgen sollte, fast zur Gänze ausblieb. Auch konnte aufgezeigt werden, dass die erfolgte Ausdehnung der neuen geteilten Kompetenz im Bereich der Berufe nicht positiv war, sondern stets Einschränkungen zur Folge hatte.⁸¹

⁷⁸ Siehe dazu oben 3. Teil, A.I.1. (Stellung des Völkervertragsrechts im italienischen Verfassungsgefüge nach 2001) bzw. 4. Teil, A.III. (Pariser Vertrag und spätere Praxis als indirekter Prüfungsmaßstab).

⁷⁹ Siehe zum Wegfall der staatlichen Präventivkontrollen oben 3. Teil, A.II.3.a).

⁸⁰ Siehe dazu unten 5. Teil, A.II.2.c) und die dort angeführten Querverweise.

⁸¹ So wurden Handwerks-, Fremdenverkehrs- und Gesundheitsberufe von der sacheinschlägigen Kompetenz ausgeschnitten und der Berufskompetenz zugeordnet, in der jedoch alle

Zu – vermeintlichen – Erweiterungen führte auch der Ausbau von statutarisch verankerten Kompetenzen bzw. ihre Umwandlung in (scheinbar) umfassendere (Residual-)Kompetenzen in Anwendung der Günstigkeitsklausel. So stufte der VfGH einige geteilte statutarische Kompetenzen nunmehr als geteilte (z. B.: Gesundheitsschutz) bzw. residuale (z. B.: Handel, Industrie) Kompetenzen nach allgemeinem Regime ein und wandelte einige ausschließliche statutarische Kompetenzen in Residualkompetenzen um (z. B.: Handwerk). Es konnte aber – auch anhand von Beispielen – belegt werden, dass diese „Erweiterungen“ tatsächlich oft zu (versteckten) Einschränkungen führten. Dies liegt einerseits daran, dass der VfGH das vorteilhafte Kompetenzregime bisher meist rein abstrakt, ohne Rückgriff auf verständliche Kriterien und sogar ohne Rücksicht auf die (unmittelbaren) Folgen dieser Entscheidung ermittelt – wengleich nach einem Urteil von 2019 eine Trendumkehr möglich erscheint –, und andererseits daran, dass er dann i. d. R. nur noch die Regeln des (vermeintlich) vorteilhaften Regimes anwendet.⁸² Somit bedeutet eine Entscheidung für das allgemeine Regime etwa, dass wichtige DFB wie Art. 2 GvD Nr. 266/1992 nicht mehr zum Tragen kommen (was für diese Entscheidung aber nicht berücksichtigt wird), während Querschnittskompetenzen dann *direkt* – und nicht mehr nur über die Schranken des Statuts – einwirken können. Von einer Erweiterung kann in diesen Bereichen daher meist nur dann gesprochen werden, wenn die positiven Folgen der Reform das System des Sonderstatuts *ergänzen*, dieses aber nicht in einer gesamten Materie ersetzen. So wurde etwa die Handelskompetenz im Ergebnis nicht erweitert, sondern führte die direkte Einwirkung der Querschnittskompetenz zum Schutz des Wettbewerbs zu massiven Einschränkungen.⁸³

Eine weitere Entwicklung, die nur auf den ersten Blick zu einer Erweiterung führte, war der Wegfall der AKB mit der Verfassungsreform von 2001. Damit fiel nämlich nicht auch die Möglichkeit des Staates weg, seine Verordnungskompetenz in Bereichen ausschließlicher Gesetzgebungskompetenz zu nutzen, um lenkend und koordinierend in regionale Materien einzuwirken. Umgekehrt wurde aber der Garantiemechanismus des Art. 3 GvD Nr. 266/1992, der die Ausrichtungs- und Koordinierungsakte im Verhältnis zu Südtirol verfahrensrechtlich und inhaltlich beschränkt hatte, mit der Verfassungsreform gegenstandslos.⁸⁴

wichtigen Regelungsaspekte (z. B. die Festlegung von Berufsbildern) dem Staat zustehen. Vgl. zu den Ausführungen in diesem Abs. oben 3. Teil, A.II.3.b).

⁸² Siehe zu den allgemeinen Problemen der abstrakten Ermittlung des vorteilhaften Kompetenzregimes und des Grundsatzes der Einheitlichkeit der Institute unten 5. Teil, A.II.2.c) und die dort angeführten Querverweise.

⁸³ Siehe zu den Ausführungen in diesem Abs. ausführlicher oben 3. Teil, A.II.3.c) und insb. 3. Teil, A.II.3.c)bb); spezifisch zum Handel auch oben 3. Teil, A.IV.2.b)oo) und die dort angeführten (Quer-)Verweise.

⁸⁴ Siehe dazu oben 3. Teil, A.II.3.d).

b) Änderungen des Schutzniveaus von 1992

Als (neutrale) *Änderungen* des Schutzniveaus von 1992 wurden im Rahmen dieser Arbeit Entwicklungen eingestuft, die nicht eindeutig und objektiv als positiv oder negativ bewertet werden konnten und/oder für die eine solche Bewertung nicht nötig war, da die Änderungen auch im Völkerrecht nachvollzogen wurden, sodass auch das Schutzniveau von 1992 entsprechend geändert wurde.⁸⁵ Solche Änderungen erfolgten mit Finanzvereinbarungen 2009 und 2014⁸⁶ sowie mit VerfG Nr. 1/2017 zum Ausbau des Schutzes der Ladiner.⁸⁷ Die Finanzvereinbarung von 2014 und das VerfG Nr. 1/2017 waren auch Gegenstand von Briefwechseln, um Änderungen des Pakets (2017: Eingriff in Schutzmaßnahmen zugunsten der Ladiner) bzw. der Paket-Autonomie (2014) völkerrechtlich nachzuvollziehen.⁸⁸

Allgemein relevant ist u. a. die Regelung des Art. 79 Abs. 4 ASt. i.d.g.F., die in Umsetzung der Finanzvereinbarung von 2014 festhält, dass staatliche Bestimmungen, die nicht ausdrücklich vorgesehene (Finanz-)Verpflichtungen zugunsten des Staates vorsehen, nicht auf Südtirol angewandt werden. Stattdessen nimmt das Land die in der Staatsgesetzgebung geregelte Finanzkoordinierung wahr, indem es seine Gesetzgebung i.S.v. Art. 2 GvD Nr. 266/1992 an Grundsätze der Staatsgesetzgebung anpasst, die Schranken gem. Art. 4 und 5 ASt. darstellen, und indem es eigene Maßnahmen zur Rationalisierung und Kürzung der Ausgaben trifft. Ebenso wurde der finanzielle Beitrag des Landes zur Sanierung des Staatshaushalts 2014 tendenziell endgültig festgelegt bzw. ab 2023 an die Entwicklung der Zinslast gekoppelt.⁸⁹

c) Einschränkungen des Schutzniveaus von 1992

Die Analyse der *Einschränkungen* des Schutzniveaus von 1992 stellte einen Schwerpunkt dar, da in der Folge darauf abzielt wurde, Lösungen für ihre Wiederherstellung aufzuzeigen. Italien unterliegt nämlich einer Wiederherstellungspflicht für all jene Einschränkungen des Niveaus von 1992, die ihren Ursprung im innerstaatlichen Recht haben.⁹⁰ Einschränkungen ergaben sich meist infolge der Verfassungsreform von 2001 – diese wurde daher allgemein analysiert, bevor negative Auswirkungen auf Südtirol spezifisch dargestellt wurden.⁹¹

⁸⁵ Oben 3. Teil, A.III.

⁸⁶ Siehe dazu oben 3. Teil, A.III.1.

⁸⁷ Siehe dazu oben 3. Teil, A.III.2.

⁸⁸ Siehe dazu unten 5. Teil, A.II.3.b) und die dort angeführten Querverweise.

⁸⁹ Dies führte – im Gegensatz zu den anderen Sonderautonomien – zur Verfassungswidrigkeit von weiteren Beitragspflichten. Siehe zu den Ausführungen in diesem Abs. oben 3. Teil, A.III.1.b).

⁹⁰ Nicht aber für unionsrechtlich bedingte Einschränkungen. Siehe dazu oben 1. Teil, B.III.

⁹¹ Vgl. im Allgemeinen oben 3. Teil, A.I. (konkret bei 3. Teil, A.I.2. ff.), spezifisch zu Südtirol oben 3. Teil, A.IV.

Bereits die Untersuchung der neuen allgemeinen Kompetenzordnung und ihrer Auslegung durch den VfGH hat Schwächen offengelegt, die sich auch auf Südtirol negativ auswirken. Anders als das alte System enumeriert die Kompetenzordnung nämlich nur ausschließlich *staatliche* und geteilte Kompetenzen, während den Regionen eine unbenannte (Residual-)Kompetenz in allen anderen Bereichen zustehen sollte.⁹² Die enumerierten Kompetenzen umfassen aber auch unbestimmte, nicht klar abgrenzbare und/oder zielorientierte Materien, die der VfGH als Querschnittskompetenzen begreift – sprich als Kompetenzen, die geeignet sind, quer durch verschiedene Bereiche zu wirken.⁹³ In dieser Arbeit wurde versucht, die Reichweite und Wirkungsweise von insg. sieben Querschnittskompetenzen zu zeigen. Dabei konnte belegt werden, dass v. a. die Bereiche Schutz des Wettbewerbs, Zivilrechtsordnung, Festsetzung von Leistungsstandards im Bereich bürgerlich-sozialer Rechte, Umweltschutz sowie – infolge der Wirtschaftskrise – Koordinierung der öffentlichen Finanzen sehr weit ausgelegt werden und damit in vielen Regelungsbereichen eine Staatskompetenz begründen. Zudem wird die – schon heute umfassende – Kompetenz des Staates zur informatischen Koordinierung der Daten mit der fortschreitenden Digitalisierung aller Lebensbereiche noch an Bedeutung gewinnen und die Position des Staates weiter stärken.⁹⁴

Die mit dem Umfang der Querschnittskompetenzen einhergehenden Schwierigkeiten für die Regionen wurden noch dadurch wesentlich verstärkt, dass der VfGH bei der Zuordnung von Regelungsbereichen zu Kompetenztatbeständen auf Inhalt, Gegenstand und – v. a. – *Sinn und Zweck* der zu prüfenden Norm blickt, wobei diese *teleologische* Sichtweise oft dazu führt, dass Regelungsbereiche den (teilweise ebenfalls *zielorientierten*) Querschnittskompetenzen zugeordnet werden können.⁹⁵ Ist eine eindeutige Zuordnung zu einer (staatlichen) Materie dagegen nicht möglich (Kompetenzverflechtung), versucht der VfGH, den Konflikt über das *Kriterium der Prävalenz* aufzulösen – er versucht also, über den Wesenskern der Norm eine *prävalente*, vorrangige Kompetenz zu ermitteln, der dann der gesamte Regelungsbereich (auch auf Vollziehungsebene)⁹⁶ zugeordnet wird. Er stützt sich dabei aber nicht auf klare Kriterien, die eine objektive Ermittlung des vorrangigen Bereichs ermöglichen – vielmehr sind Prävalenzentscheidungen meist nicht einmal (inhaltlich) begründet. Dies ist umso gravierender, als über eine Judikaturanalyse festgestellt wurde, dass über das Kriterium der Prävalenz nur in *einem einzigen Fall* (!) eine ausschließlich regionale (bzw. konkret: Landes-)Kompetenz als vorrangig gegen-

⁹² Siehe dazu oben 3. Teil, A.I.2.a)aa)–3. Teil, A.I.2.a)cc).

⁹³ Oder vermeintlich regionale Bereiche gar nicht erst entstehen zu lassen. Siehe dazu v. a. oben 3. Teil, A.I.2.a)cc).

⁹⁴ Siehe für eine ausführliche Analyse dieser Querschnittskompetenzen oben 3. Teil, A.I.2.a)dd).

⁹⁵ Vgl. dazu oben 3. Teil, A.I.2.a)ee)(1) f.

⁹⁶ Verordnungskompetenz gem. Art. 117 Abs. 6 Verf. sowie Möglichkeit zur gesetzlichen Festlegung der Ebene, der die Verwaltungskompetenz zugewiesen werden soll, nach den Kriterien des Art. 118 Verf.

über einer geteilten Kompetenz erachtet wurde. Gegenüber ausschließlichen Kompetenzen des Staates wurden dagegen vereinzelt geteilte Kompetenzen als vorrangig erachtet, *nie* aber statutarisch-ausschließliche oder Residualkompetenzen.⁹⁷ Kann aber keine prävalente (staatliche) Materie ermittelt werden, entsteht eine unentwirrbare Kompetenzverflechtung bzw. -konkurrenz, und das Kriterium der loyalen Zusammenarbeit gelangt zur Anwendung. Die Regionalautonomie wird aber auch dadurch nicht gewahrt, da die Ausübung der *Gesetzgebungskompetenz* auch hier dem Staat zusteht, während die loyale Zusammenarbeit nicht (bzw. nur für die Erlassung von GvD) auf Gesetzesebene wirkt.⁹⁸

Die Reichweite der staatlichen Querschnittskompetenzen führt somit i.V.m. dem Kriterium der Prävalenz dazu, dass der tatsächliche Umfang der Residualkompetenz der Regionen mit Normalstatut bei weitem nicht so groß ist, als dies ursprünglich zu erwarten war.⁹⁹ Darüber hinaus ermöglicht auch das staatliche Mittel der „*chiamata in sussidiarietà*“ eine weitere Einschränkung von Gesetzgebungskompetenzen der Regionen (mit Normalstatut).¹⁰⁰

Für Südtirol sollte die Schutz- und Günstigkeitsklausel des Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 dazu führen, dass nur vorteilhafte Teile der Reform angewandt werden.¹⁰¹ Tatsächlich sorgen aber v. a. zwei grundsätzliche Probleme bei der Anwendung der Klausel dafür, dass oft sogar die Anwendung der *Günstigkeitsklausel* zu Einschränkungen führt: Einerseits wendet der VfGH das Prinzip der Einheitlichkeit der Institute an, was bei (scheinbarer) Vorteilhaftigkeit des allgemeinen Regimes etwa zur Nichtanwendbarkeit von Art. 2 GvD Nr. 266/1992 und zur direkten Einwirkung der Querschnittskompetenzen führt. Ist dagegen das Regime des Statuts günstiger, gelten alle statutarischen Schranken fort (wenngleich die Schranke der Beachtung der gesamtstaatlichen Interessen nur noch selten explizit angewandt wird).¹⁰² Andererseits besteht auch hier das grundlegende Problem, dass der VfGH das vorteilhaftere Regime meist nicht auf der Basis einer ausgewogenen, die konkreten Umstände beachtenden, auf klaren Kriterien beruhenden und begründeten Einzelfallentscheidung ermittelt, sondern auf einer rein abstrakten Basis, ohne Begründung und ohne jegliche Folgenabschätzung. Mit dem Urteil Nr. 119/2019 wurde hier aber

⁹⁷ Siehe dazu oben 3. Teil, A.I.2.a)ee)(3) und 3. Teil, A.I.2.a)ee)(5).

⁹⁸ Siehe dazu oben 3. Teil, A.I.2.a)ee)(4) und die dort – in Fn. 252 – angeführten Quer-
verweise.

⁹⁹ Siehe dazu oben 3. Teil, A.I.2.a)ff).

¹⁰⁰ Siehe dazu oben 3. Teil, A.I.2.b).

¹⁰¹ Siehe zur Schutz- und Günstigkeitsklausel umfassend oben 3. Teil, A.I.3.

¹⁰² Siehe zum Grundsatz der Einheitlichkeit der Institute oben 3. Teil, A.I.3., 3. Teil, A.II.3.c) und 3. Teil, A.IV.2.a); zum Bedeutungsverlust der Schranke der Beachtung der gesamtstaatlichen Interessen v. a. oben 3. Teil, A.I.3.d)aa) (bei Fn. 334); vgl. aber die negativen Folgen der Nichtanwendung bzw. des Wegfalls dieser Schranke, die nur durch andere Formen der Durchsetzung von Einheitlichkeitserfordernissen ersetzt wurde: oben 3. Teil, A.II.3.d).

eine wichtige Trendumkehr eingeleitet, die das Problem des abstrakten, nicht folgenorientierten Vergleichs wesentlich abschwächen könnte.¹⁰³

Dass aber auch die *Schutzklausel* nicht ihrer Aufgabe gerecht wurde, negative Auswirkungen der Reform zu vermeiden, zeigen die zahlreichen Einschränkungen, die in dieser Arbeit ermittelt wurden. Die Querschnittskompetenzen wirken bei Vorteilhaftigkeit statutarischer Kompetenzen zwar „nur“ indirekt auf diese ein. Häufig führt dies aber zu gleichartigen Einschränkungen wie direkte Einwirkungen (Kompetenz*eingrenzung* durch indirekte Einwirkung von Querschnittskompetenzen), wobei immerhin die negativen Folgen einer Überführung in das allgemeine System vermieden werden.¹⁰⁴ Zum Teil beachtet der VfGH diesen Schutz aber nicht und lässt Querschnittskompetenzen *unmittelbar* auf statutarische Kompetenzen einwirken, was eine noch größere Einengung bewirkt (Kompetenz*auslöschung* durch direkte Einwirkung von Querschnittskompetenzen). Zudem löst der VfGH die – aufgrund der doppelten Enumeration zur Regel gewordenen – Kompetenzkonflikte oft auch dadurch auf, dass er eine Regelungsmaterie zur Gänze staatlichen Kompetenzen zuordnet, indem er diese als prävalent erachtet oder überhaupt keine Landesmaterie einschlägig sieht. Dies bedeutet für das Land einen vollständigen Kompetenzverlust (Kompetenz*verlust* durch ausschließliche Zuordnung von Regelungsmaterien zu Kompetenzen des Staates).¹⁰⁵

Vor diesem Hintergrund konnte – auf der Grundlage des Gutachtens *Obwexer/Happacher* (2015), von dem aber vereinzelt abgewichen wurde,¹⁰⁶ und das um spätere Entwicklungen ergänzt wurde – erneut nachgewiesen werden, dass das Schutzniveau von 1992 heute in vielen Kompetenzbereichen nicht mehr erreicht wird.¹⁰⁷ Zudem sind bereichsübergreifende Einschränkungen gegeben, die einerseits mit der Anwendung von Art. 10 VerfG Nr. 3/2001 in Verbindung stehen (Einheitlichkeit der Institute, abstrakte Ermittlung des vorteilhaften Regimes) und damit eine grundsätzlich negative Folge des zweigleisigen Systems sind. Andererseits wird das

¹⁰³ Z.B.: Vorteilhaftigkeit einer geteilten Kompetenz in der Verfassung gegenüber der analogen Kompetenz im Statut, obwohl die Überführung in das allgemeine Regime *sofort* dazu führt, dass der Regelungsbereich einer Querschnittskompetenz zugeordnet wird, was zum Kompetenzverlust führt. Siehe zum Problem der abstrakten Ermittlung des vorteilhaften Regimes oben 3. Teil, A.I.3.d)bb)(2) (bei Fn. 378 ff.), 3. Teil, A.II.3.c)bb) und 3. Teil, A.IV.2.a).

¹⁰⁴ Siehe dazu insb. oben 3. Teil, A.I.3.d)jaa).

¹⁰⁵ Siehe dazu insb. oben 3. Teil, A.IV.1.; allgemein zur ausschließlichen Zuordnung von Regelungsmaterien zu Kompetenzen des Staates auch bereits oben 3. Teil, A.I.2.a)ee)(2).

¹⁰⁶ Siehe im Überblick oben 3. Teil, A.IV.2.b).

¹⁰⁷ Einschränkungen bestehen (zumindest) in folgenden Kompetenzbereichen: Ämterordnung und Personal; Raumordnung; Landschaftsschutz; Gemeinnutzungsrechte; Handwerk; Zivilschutz; Bergbau; Jagd; Pflanzen- und Tierschutzparks; Öffentliche Arbeiten; Öffentliche Dienste; Fremdenverkehr; Öffentliche Fürsorge und Wohlfahrt; Berufsertüchtigung und Berufsausbildung; Handel; Lehrlingswesen und Arbeitsbücher; Öffentliche Betriebe; Gesundheitswesen. Dazu im Detail oben 3. Teil, A.IV.2.b) („Einschränkungen von Landeskompetenzen“).

Niveau von 1992 auch dadurch eingeschränkt, dass Art. 3 und 4 Abs. 1 GvD Nr. 266/1992 ihre (Schutz-)Funktionen heute nicht mehr erfüllen können.¹⁰⁸

3. Ungebrochene Bedeutung des Völkerrechts

Völkerrechtliche Entwicklungen waren seit 1992 – abgesehen von der Frage der Vertretung der Minderheiten – meist eng mit innerstaatlich-(verfassungs-)rechtlichen Entwicklungen verbunden und haben sich erst infolge dieser Entwicklungen ergeben. Trotzdem konnte klar belegt werden, dass das Völkerrecht bis heute von ungebrochener Bedeutung für das Minderheitenschutzsystem ist.

a) Grundsätzliche Bekräftigung der völkerrechtlichen Verankerung

Die Bedeutung des Völkerrechts ergibt sich zunächst aus der Entwicklung der allgemeinen, Südtirol betreffenden Beziehungen Österreichs und Italiens seit 1992. Seitdem wurden die völkerrechtliche Verankerung des Schutzsystems und die Schutzfunktion Österreichs, die auch nach dem EU-Beitritt Österreichs 1995 fortbestehen, von Italien nicht mehr ernstlich bestritten. Vielmehr zeugen auch zahlreiche (Premieren-)Besuche von Amtsträgern der zwei Staaten (in Südtirol) nicht nur von einer allgemeinen Entspannung, sondern auch von einer mittlerweile unbestrittenen völkerrechtlichen Basis. So konnte auf den ersten Staatsbesuch eines österreichischen Bundespräsidenten in Italien seit 1971 (2002) ebenso verwiesen werden wie auf erstmalige Zusammentreffen der Staatsoberhäupter und der Regierungschefs in Südtirol (2012 bzw. 2014). Zum 70. Jahrestag des Pariser Vertrags kamen zudem 2016 die Außenminister nach Südtirol, zum 25. Jubiläum der Streitbeilegung 2017 sowie zum 100. Jahrestag des Staatsvertrags von Saint-Germain-en-Laye und zum 50. Jahrestag des Pakets 2019 erneut die Staatsoberhäupter.¹⁰⁹

Gestärkt wurde die völkerrechtliche Verankerung aber – mit einer Ausnahme 2009 – v. a. auch über die Staatenpraxis, die im Umgang mit Änderungen des Schutzsystems in den Jahren 2001, 2014/2015 und 2017 geübt wurde.¹¹⁰ 2001 informierte Italiens Außenminister *Dini* seine österreichische Amtskollegin *Ferrero-Waldner* mit Brief über geplante, mit den Vertretern der deutschsprachigen Minderheit im Parlament abgestimmte Änderungen des Statuts. Eine von Italien geplante Änderung einer Paketmaßnahme blieb dagegen – „dem internationalen Charakter des Pakets entsprechend“ – aus. *Ferrero-Waldner* nahm die *abgestimmten* Änderungen zur Kenntnis, während *Dini* in einem weiteren Schreiben u. a. die Absicht Italiens bekundete, „weiterhin im Geiste des Einvernehmens und in voller Zusammenarbeit“ mit Österreich vorzugehen. *Dinis* Vorgehen bezeugt nun implizit die

¹⁰⁸ Siehe dazu oben 3. Teil, A.IV.2.a) („Allgemeine Einschränkungen“), m.w.N.

¹⁰⁹ Siehe dazu oben 3. Teil, B.II.1.

¹¹⁰ Siehe dazu im Ganzen oben 3. Teil, B.II.2.

Anerkennung der Schutzfunktion Österreichs, die Grundlegung des Pakets im Pariser Vertrag (als Rechtsgrund für den „internationalen Charakter des Pakets“) sowie ein Zustimmungsrecht Österreichs bei Eingriffen in die Paket-Autonomie.¹¹¹

Über den Abschluss der Finanzvereinbarung von 2009 wurde Österreich dagegen nicht von Italien informiert. Außenminister *Spindelegger* nahm die Änderung nachträglich – und unter Verweis auf die einvernehmliche Vorgehensweise zwischen Staat und Land – aber trotzdem zustimmend zur Kenntnis. Italien bekräftigte daraufhin aber u. a., dass es sich um nicht genehmigungspflichtige interne Rechtsnormen handle, wick damit von der 2001 geübten Praxis der Vorabinformation ab und knüpfte an die – gerade nach der Streitbeilegung – nicht mehr aufrechtzuerhaltende Rechtsansicht an, die Paket-Autonomie sei eine inneritalienische Angelegenheit, die ohne Zustimmung Österreichs geändert werden könne.¹¹²

*b) Anpassung des Schutzniveaus von 1992 durch Nachvollzug
von verfassungsrechtlichen Entwicklungen*

Nicht nur eine Bestätigung der völkerrechtlichen Verankerung des Schutzsystems auf dem Niveau von 1992, sondern sogar *Änderungen* dieses Niveaus bzw. des Pakets resultierten aus den Briefwechseln zur Finanzvereinbarung von 2014 sowie zum VerfG Nr. 1/2017 (Ausbau des Schutzes der Ladiner). Italiens Ministerpräsidenten – 2014 *Renzi*, 2017 *Gentiloni* – teilten ihren Amtskollegen in Österreich jeweils geplante Änderungen des Statuts mit, die im Einvernehmen mit Südtirol erfolgten (2014 – im vereinfachten Änderungsverfahren – LH, 2017 Parlamentsvertreter). *Gentiloni* erwähnte 2017 zudem explizit, dass der Entwurf Änderungen des in Durchführung des Pakets erlassenen Statuts vorsehe, und dass insb. sechs Paketmaßnahmen betroffen seien. Beide Regierungschefs betonten auch, dass die Initiative auf der Note vom 22. April 1992 beruhe, mit der auch das Protokoll der Parlamentssitzung vom 30. Jänner 1992 übermittelt wurde. Dieses Protokoll enthalte eine Auflistung der Paketdurchführungsmaßnahmen, darunter das G Nr. 386/1989 (2014) bzw. das VerfG Nr. 1/1971 (2017) – es wird also auf die jeweils einschlägigen Maßnahmen Bezug genommen. Zuletzt wurde bekräftigt, dass die italienische Regierung weiterhin eine (2014: zwischen Staat und Land) einvernehmliche bilaterale Vorgehensweise gewährleisten werde, um auch in Zukunft den Minderheitenschutz und die Umsetzung der Autonomie zu garantieren.¹¹³

In ihren Antwortschreiben betonten die Bundeskanzler *Faymann* (2015) bzw. *Kern* (2017), dass diese auf der Note vom 22. April 1992 beruhende Initiative ein wichtiger Schritt für die Bemühungen Österreichs und Italiens zur Umsetzung und Weiterentwicklung der Autonomie zum Schutz der Minderheiten sei. Der von Italien bekräftigten einvernehmlichen bilateralen Vorgehensweise – wohlgermerkt ohne

¹¹¹ Siehe dazu oben 3. Teil, B.II.2.a). Vgl. auch oben 3. Teil, B.II.2.e).

¹¹² Siehe dazu oben 3. Teil, B.II.2.b) und die dort angeführten (Quer-)Verweise.

¹¹³ Vgl. oben 3. Teil, B.II.2.c)aa) (*Renzi*) bzw. 3. Teil, B.II.2.d)aa) (*Gentiloni*).

Bezugnahme auf jene zwischen Staat und Land (so nur *Renzi* 2014) –, wie sie bei der neuen Finanzvereinbarung bzw. den geplanten Änderungen des Statuts angewandt wurde, komme dabei besondere Bedeutung zu.¹¹⁴

Vor diesem Hintergrund wurde in dieser Arbeit die Bedeutung der zwei Briefwechsel für das völkerrechtliche Schutzsystem erörtert. Dabei konnte zunächst festgestellt werden, dass es sich jeweils um gegenbezügliche einseitige Erklärungen handelt, die Bindungswirkung entfalten. Insb. trifft dies auf das 1992 gegebene und nunmehr erneuerte Versprechen Italiens zu, bei Änderungen der (Paket-)Autonomie eine einvernehmliche bilaterale Vorgehensweise mit den Minderheiten zu gewährleisten (Stärkung des Konsensprinzips). 2017 ist sogar nur allgemein von einer einvernehmlichen bilateralen Vorgehensweise die Rede, weshalb sich dieses Vorgehen nun (auch) auf das Verhältnis Österreichs und Italiens bezieht. Damit wird das schon aus dem Pariser Vertrag und der Streitbeilegung ableitbare Überprüfungs- und Zustimmungrecht Österreichs zu Änderungen der Paket-Autonomie weiter bekräftigt.¹¹⁵ Zudem geht aus den Briefwechseln hervor, dass die einvernehmliche Vorgehensweise nun auch bei *Weiterentwicklungen* der Autonomie maßgeblich ist.¹¹⁶

Ebenso konnte dargelegt werden, dass sich die Briefwechsel – mit ihrer Anknüpfung an die Paket-Autonomie laut Auflistung in der Note vom 22. April 1992, aber auch aufgrund der Bezugnahmen auf das Paket, den Minderheitenschutz (Pkt. 1 PV) und die Autonomie (Pkt. 2 PV) – schlüssig in die formalisierte spätere Praxis einfügen, die im Paket und in der 1992 geltenden Paket-Autonomie zum Ausdruck kommt, und diese fortspannen. Indem nämlich auf das Niveau von 1992 (und 2017 auch auf sechs Paketmaßnahmen) Bezug genommen wird, das durch die geplanten Änderungen berührt wird, werden diese auch völkerrechtlich nachvollzogen und das Paket sowie das Niveau von 1992 entsprechend geändert.¹¹⁷ Dogmatisch wurden die zwei Briefwechsel daher (erstmal) als spätere Übereinkünfte – und subsidiär jedenfalls als wichtige Bestandteile der späteren Praxis zum Pariser Vertrag – eingestuft, da sie von einer gemeinsamen Vertragsauffassung zeugen.¹¹⁸

Allgemein konnte festgestellt werden, dass derartige Briefwechsel ein nützliches Mittel zur zusätzlichen völkerrechtlichen Verankerung von bisher nicht geschützten Bereichen oder zur Modernisierung dieser Verankerung in schnelllebigem Bereichen wie den Finanzen sind, dass sie aber – zumindest bei Wortlauten wie in den Briefwechseln *Renzi-Faymann* und *Gentiloni-Kern* – nicht die Bindungswirkung des Pakets und der mit Notenwechsel von 1992 verankerten Paket-Autonomie errei-

¹¹⁴ Vgl. oben 3. Teil, B.II.2.c)bb) (*Faymann*) bzw. 3. Teil, B.II.2.d)bb) (*Kern*).

¹¹⁵ Vgl. oben 3. Teil, B.II.2.c)cc) (und insb. 3. Teil, B.II.2.d)cc)); ferner auch oben 3. Teil, B.II.2.f).

¹¹⁶ Vgl. dazu oben 3. Teil, B.II.2.f), m.w.N.; ferner oben 4. Teil, A.V.3.

¹¹⁷ Vgl. oben 3. Teil, B.II.2.c)cc). Siehe dazu zudem auch oben 3. Teil, B.II.2.d)cc) und 3. Teil, B.II.2.e).

¹¹⁸ Siehe dazu v. a. oben 3. Teil, B.II.2.c)cc); ferner oben 3. Teil, B.II.2.d)cc).

chen.¹¹⁹ V.a. diese beiden Briefwechsel zeugen aber von einer konsistenter werdenden Vorgehensweise bei Änderungen der Paket-Autonomie.¹²⁰

c) Völkerrechtliche Relevanz von nicht nachvollzogenen Erweiterungen

Neben diesen völkerrechtlich nachvollzogenen – und somit verankerten – innerstaatlichen Entwicklungen stellte sich auch die Frage nach der völkerrechtlichen Relevanz von *nicht* völkerrechtlich nachvollzogenen *Erweiterungen* des Schutzniveaus.

Zunächst konnte nachgewiesen werden, dass die seit 1992 erfolgten Delegationen nicht völkerrechtlich geschützt sind, zumal mit diesen nicht einmal im innerstaatlichen Recht eine (vollwertige) Kompetenz(ver)teilung auf Verfassungsebene einhergeht.¹²¹

Die Reform des Statuts durch VerfG Nr. 2/2001 erfolgte dagegen zwar auf Verfassungsebene und wurde auch von einem Briefwechsel begleitet, der aber weit weniger aussagekräftig ist als die späteren Übereinkünfte von 2014/2015 sowie 2017. Somit kann eine völkerrechtliche Verankerung dieser Erweiterungen nur eintreten, wenn man sie als eine konsensuale spätere *Praxis* zum Pariser Vertrag auffassen kann. Die hierfür erforderliche Vertragsbezüglichkeit ist zwar gegeben, da das Statut ja das zentrale Instrument für die Vertragsdurchführung ist. Der erforderliche Konsens, den Pariser Vertrag entsprechend den Änderungen des Statuts auszulegen bzw. zu ergänzen, lässt sich aus dem Briefwechsel und dem sonstigen Verhalten der Staaten aber nicht ableiten, zumal auch eine Bezugnahme auf das Schutzniveau von 1992 fehlt. Jedoch stellt das Statut i.d.F. VerfG Nr. 2/2001 immerhin die Vertragswirklichkeit dar, sodass es jedenfalls als ergänzendes Auslegungsmittel i.S.v. Art. 32 WVK relevant ist.¹²²

Ähnliches gilt auch für die mit (Art. 10) VerfG Nr. 3/2001 einhergehenden Erweiterungen, wenngleich diese überhaupt nicht völkerrechtlich nachvollzogen wurden. Zwar wurde mit VerfG Nr. 3/2001 die *Verfassung* geändert – und nicht das System des Sonderstatuts –, die Reform wirkt sich derzeit aber doch auch auf dieses System aus. Keinesfalls können jedoch positive und negative Folgen der Reform gegeneinander aufgerechnet werden.¹²³

Jedenfalls muss Italien auch geplante Änderungen des Schutzsystems, die (vermeintlich) nur zu *Erweiterungen* des Niveaus von 1992 führen, Österreich vorab mitteilen, damit es prüfen kann, ob dies zutrifft – oder ob auch Einschränkungen die

¹¹⁹ Vgl. dazu – mit der entsprechenden Begründung – oben 3. Teil, B.II.2.e).

¹²⁰ Vgl. oben 3. Teil, B.II.2.f), m.w.N.

¹²¹ Siehe dazu oben 3. Teil, B.III.1.

¹²² Siehe dazu oben 3. Teil, B.III.2. und die dort angeführten Querverweise.

¹²³ Siehe dazu oben 3. Teil, B.III.2. und die dort angeführten Querverweise.

Folge sind¹²⁴ (Mitteilungspflicht Italiens und Überprüfungsrecht Österreichs). Österreich kann dann v.a. auch prüfen, ob die Minderheiten den Änderungen zugestimmt haben, zumal dem Konsensprinzip ausweislich der Briefwechsel von 2014/2015 und 2017 gerade dann „besondere Bedeutung“ zukommt. Somit hätte Italien 2017 auch den Ausbau der Energiekompetenz mitteilen müssen.¹²⁵

Jedenfalls kann die völkerrechtliche Verankerung einiger Erweiterungen des Standards von 1992 ein politisches Ziel sein. Dies gilt v.a. für den Wegfall der präventiven Normenkontrolle, die bei ihrer Übernahme in das Statut auch völkerrechtlich nachvollzogen werden sollte. Auch eine Verpflichtung zum Einbau von *Schutzklauseln*¹²⁶ in Verfassungsreformgesetze wäre sinnvoll, um negative Folgen künftiger Reformen zu vermeiden.¹²⁷ Zudem sollten Änderungen des Schutzsystems aufgrund der geringen völkerrechtlichen Relevanz von nicht nachvollzogenen Änderungen künftig stets von Noten- oder Briefwechseln begleitet werden, wobei Anpassungen des Niveaus von 1992 Bezugnahmen auf ebendieses Niveau erfordern.

III. Wiederherstellung des Schutzniveaus von 1992 im Zusammenspiel von Völker- und Verfassungsrecht

Zuletzt wurde im Rahmen dieser Arbeit aufzuzeigen versucht, wie die Einschränkungen des Schutzniveaus von 1992 infolge der Verfassungsreform von 2001 im Zusammenspiel von Völker- und Verfassungsrecht rückgängig gemacht werden können.

1. Völkerrecht als Triebfeder für die Wiederherstellung

Der Ausgangspunkt für die Wiederherstellung ist die Tatsache, dass nicht im Konsens mit den zwei Minderheiten Südtirols und mit (auch stillschweigender) Zustimmung Österreichs erfolgte *Einschränkungen* des Schutzniveaus von 1992 völkerrechtswidrig sind und eine Wiederherstellungspflicht Italiens begründen.¹²⁸

Es konnte klar nachgewiesen werden, dass die negativen Folgen der Verfassungsreform von 2001 nicht mit Zustimmung Südtirols erfolgten, obwohl sowohl die Minderheitenvertreter im Parlament als auch das Wahlvolk der Reform zugestimmt hatten. Diese Zustimmung beruhte nämlich (allein) auf der Tatsache, dass das VerfG

¹²⁴ Z. B.: Einschränkung von Rechten einer Minderheit als Folge ihrer Ausdehnung auf die andere Minderheit.

¹²⁵ Siehe dazu oben 3. Teil, B.III.3.

¹²⁶ Der Einbau von *Günstigkeitsklauseln* ist dagegen gut abzuwägen, wie die negativen Erfahrungen mit dem zweigleisigen System nach 2001 beweisen. Vgl. dazu v.a. oben 4. Teil, B.III.1. und die dort angeführten Querverweise.

¹²⁷ Siehe dazu oben 4. Teil, A.IV.

¹²⁸ Siehe dazu oben 3. Teil, B.IV. und 3. Teil, B.IV.2.

Nr. 3/2001 – in Art. 10 – eine Schutz- und Günstigkeitsklausel enthält, die Einschränkungen ja gerade ausschließen sollte. Negative Auswirkungen ergaben sich dagegen erst mit der nachfolgenden Rsp. des VfGH, denen weder explizit noch implizit zugestimmt wurde. Ebenso wurde der Lehrmeinung, dass die Zustimmung zur Reform auch eine Zustimmung zum Fortbestand der Region, ja sogar zum Verbleib Südtirols bei Italien bedeute, klar widersprochen. Es wurde nämlich über eine Verfassungsreform mit diversen (vermeintlich positiven) Inhalten abgestimmt, und nicht – in klar erkennbarer Form – über den Fortbestand der Region. Folgt man zudem dieser These, hätte man auch dem Paket oder der Streitbeilegung nicht zustimmen können, ohne damit genau diese Akzeptanz der Region bzw. des Verbleibs bei Italien auszudrücken.¹²⁹

Insg. konnte daher festgestellt werden, dass das nach 2001 entstandene zweigleisige System, das zur Bildung eines konfliktbehafteten Nebeneinanders von statutarischen und allgemein-verfassungsrechtlichen Regeln und Kompetenzen führte, dem im Paket vereinbarten, auf eine Kompetenz*trennung* abzielenden System diametral entgegensteht. Einschränkungen infolge der Verfassungsreform von 2001 verstoßen somit gegen die einschlägigen Teile des Pakets und der Paket-Autonomie – und damit auch gegen den Pariser Vertrag.¹³⁰

Das Völkerrecht kann daher als Triebfeder für die Wiederherstellung dienen, die Österreich über mehrere Wege einfordern kann,¹³¹ aber zur Vermeidung von Verschweigungsfolgen auch einfordern muss.¹³² Dies war aber erst möglich, nachdem Ende April 2015 – mit dem Gutachten *Obwexer/Happacher* – erstmals eine fundierte Analyse der Entwicklungen seit 1992 vorlag.¹³³ Und tatsächlich forderte Österreichs Außenminister *Kurz* seine italienischen Amtskollegen gleich danach – am 5. Juni 2015 (und erneut 2017) – zur Aufnahme von Verhandlungen mit Südtirol auf.¹³⁴ Es zeigt sich also, dass Südtirol und Österreich nunmehr bestrebt sind, die Wiederherstellung voranzutreiben.¹³⁵ Erste Erfolge konnten seit 2016 mit mehreren DFB erzielt werden, die zwar zu einer – häufig nur teilweisen – Wiederherstellung geführt haben, aber nicht bilateral zwischen Österreich und Italien abgestimmt wurden.¹³⁶

¹²⁹ Siehe dazu oben 3. Teil, B.IV.1.

¹³⁰ Siehe dazu oben 3. Teil, B.IV.2. und 4. Teil.

¹³¹ U. a.: Gespräche, Kritik, Verhandlungen, Klage beim IGH. Vgl. oben 2. Teil, A.VI.1.b) aa).

¹³² Vgl. oben 4. Teil, A.V. und 4. Teil, A.V.2.

¹³³ Vgl. oben 4. Teil, A.V.1.

¹³⁴ Vgl. oben 4. Teil, A.V.2.

¹³⁵ Vgl. dazu – und insb. auch zur entsprechenden, zuletzt auch in das Regierungsprogramm 2020–2024 der in Österreich seit 2020 regierenden *ÖVP-Grünen*-Koalition aufgenommenen Forderung – oben 4. Teil, A.V.2. f.

¹³⁶ Siehe dazu ausführlich oben 4. Teil, B.I. Vgl. zudem oben 4. Teil, A.V.3. und die dort angeführten Querverweise.

2. Innerstaatliches (Verfassungs-)Recht als Mittel der Wiederherstellung

Während also das Völkerrecht eine Triebfeder für die Wiederherstellung sein kann, ist das innerstaatliche (Verfassungs-)Recht ihr Mittel und „Wirkungsort“. Diesbezüglich wurden in dieser Arbeit grundsätzliche Überlegungen angestellt und konkrete Vorschläge erarbeitet.

a) Stabilität und Flexibilität: Statut und Durchführungsbestimmungen

Grundsätzlich wurden eine Gesamt- oder Teiländerung des Autonomiestatuts, die Erlassung von DFB oder eine Kombination dieser beiden Varianten als geeignete Instrumente für eine Wiederherstellung des Schutzniveaus von 1992 erblickt.¹³⁷

Zunächst wurde betont, dass gerade bei *Gesamtänderungen* darauf geachtet werden muss, die völkerrechtliche Verankerung nicht zu gefährden. Verankert ist zwar der *Schutzstandard* von 1992 – d. h. der Inhalt und nicht die Form der Normen –, weshalb nicht alle Änderungen die Verankerung infrage stellen. Eine Gefahr für die Verankerung ist es aber, wenn Normen bis zur Unkenntlichkeit verändert werden. Somit sind v. a. umfassende Änderungen nur dann anzuraten, wenn diese die völkerrechtliche Verankerung nicht gefährden oder die Änderung unausweichlich ist (etwa bei nicht mehr zeitgemäßen Normen). Eine Gesamtänderung ist somit jedenfalls sorgfältig zu prüfen. Für die Wiederherstellung wurde aber davon abgeraten, da diese auch mit weniger einschneidenden Änderungen erreicht werden kann.¹³⁸

Für die Wahl zwischen *Teiländerungen* des Statuts und der Erlassung von DFB wurde die Bedeutung der Balance zwischen dem Stabilität sichernden Statut und den Flexibilität bietenden DFB aufgezeigt. Die Kompetenzordnung muss über eine dauerhafte und stabile Grundlage verfügen, zugleich aber flexibel und anpassbar sein. Auch aus der bisherigen Sanierungspraxis konnte daher geschlossen werden, dass DFB, die rangmäßig oberhalb einfacher Gesetze stehen und über ein kaum formalisiertes Verfahren ohne parlamentarische Beteiligung zustandekommen, wohl das erstrangige Mittel für die Wiederherstellung sind. Eine vollständige Wiederherstellung setzt aber auch Eingriffe in das Statut voraus.¹³⁹

b) Durchführungsbestimmungen als erstrangiges Instrument

Als zentrales Wiederherstellungsinstrument wurden die DFB noch vor dem Statut behandelt. Diese zentrale Rolle hängt auch damit zusammen, dass sich seit der Verfassungsreform von 2001 nur jene Landeskompetenzen behaupten konnten, die

¹³⁷ Eine Wiederherstellung über allgemein-verfassungsrechtliche Änderungen wurde dagegen als unrealistisch (bzw. nicht von Südtirol beeinflussbar) und auch nicht sinnvoll erachtet. Siehe dazu oben 4. Teil, B.II.

¹³⁸ Siehe dazu oben 4. Teil, B.II.1. und den dort angeführten Querverweis.

¹³⁹ Vgl. oben 4. Teil, B.II.2.

mit DFB näher ausgestaltet bzw. von Staatskompetenzen abgegrenzt wurden. Es liegt daher auf der Hand, dass auch die Wiederherstellung auf diesem Weg erfolgen kann. Dafür wurden insb. die sanierenden DFB seit 2015 analysiert, wobei diese Analyse folgende Systematisierung ermöglichte: Einige DFB ordnen einen – meist aufgrund der VfGH-Rsp. – strittigen Teilbereich einer Kompetenz schlichtweg (erneut) dieser zu und bestätigen damit die Zuordnung (kompetenzbestätigende DFB).¹⁴⁰ Andere gehen über eine Bestätigung hinaus und *konkretisieren* die Kompetenz, indem sie ihre Inhalte definieren und näher ausführen (kompetenzkonkretisierende DFB).¹⁴¹ Eine dritte Kategorie dient ebenfalls der Konkretisierung, beschränkt sich aber nicht auf die Definition und Ausgestaltung der *Landeskompetenz*, sondern grenzt diese auch von *Staatskompetenzen* ab (kompetenzabgrenzende DFB).¹⁴² Die letzte Gruppe wirkt zwar auch konkretisierend bzw. abgrenzend, geht dabei aber konkret auf negative (Rsp.-)Entwicklungen ein und hält fest, dass die Landeskompetenz (sehr wohl) auf eine bestimmte Art und Weise ausgeübt werden darf (kompetenzwiederherstellende DFB *i.e.S.*).¹⁴³

Diese Einteilung in vier Kategorien ist nur tendenziell, der Übergang fließend. Trotzdem ist sie sinnvoll, da einige Unterschiede hinsichtlich ihrer *Eignung* für die Wiederherstellung erkennbar sind. So sind bestätigende DFB zwar sehr wohl geeignet, eine Zuordnung zu Querschnittskompetenzen – und damit einhergehende *Kompetenzverluste* – zu verhindern. Auch erschweren sie aufgrund der Bezugnahme auf die Schranken des Statuts *direkte* Einwirkungen von Querschnittskompetenzen. Ungewiss ist aber, ob sie auch inhaltliche Beschränkungen verhindern können, da die bloße Bestätigung nichts an der Möglichkeit indirekter Einwirkungen ändert.¹⁴⁴ Ähnliches gilt auch für wiederherstellende DFB *i.e.S.*, wenngleich diese u.U. durchaus zu einer wirksamen Wiederherstellung führen können.¹⁴⁵

Konkretisierende DFB sind für eine (teilweise) Wiederherstellung besser geeignet, da sie die Kompetenzordnung inhaltlich ändern. Die Kompetenz kann sich dann auf einen Text stützen, der über ein bloßes Schlagwort hinausgeht. Zudem ist darüber eine Rekonsolidierung von Kompetenzen im unionsrechtlich zulässigen Ausmaß möglich.¹⁴⁶

Noch besser geeignet sind aber abgrenzende DFB, die auch die Kompetenzen des *Staates* definieren und somit explizit – und abschließend – begrenzen. Erst über diese begrenzende Bezugnahme auf (Querschnitts-)Kompetenzen des Staates ist deren Einwirkung bzw. ein Vorbehalt zu deren Gunsten über das ausdrücklich festgelegte

¹⁴⁰ Siehe dazu – mit entsprechenden Beispielen – oben 4. Teil, B.II.2.a)aa).

¹⁴¹ Siehe dazu – mit entsprechenden Beispielen – oben 4. Teil, B.II.2.a)bb).

¹⁴² Siehe dazu – mit entsprechenden Beispielen – oben 4. Teil, B.II.2.a)cc).

¹⁴³ Siehe dazu – mit entsprechenden Beispielen – oben 4. Teil, B.II.2.a)dd).

¹⁴⁴ Vgl. oben 4. Teil, B.II.2.a)aa) und 4. Teil, B.II.2.a)ee).

¹⁴⁵ Vgl. oben 4. Teil, B.II.2.a)dd) und 4. Teil, B.II.2.a)ee); ferner oben 4. Teil, B.I.2.a) (erfolgreiche DFB zu den Jagdformen).

¹⁴⁶ Vgl. oben 4. Teil, B.II.2.a)bb) und 4. Teil, B.II.2.a)ee).

Ausmaß hinaus keinesfalls mehr gerechtfertigt. Ohnehin ist eine Abgrenzung seit der Verfassungsreform von 2001 dringend nötig, wobei eine Regelung der Schnittstellen und Kompetenzüberlappungen wiederherstellend wirken kann. In strittigen Bereichen könnte eine Kompetenzverteilung nach Materien so durch eine Verteilung von *Aufgaben* und Regelungszielen, die eben mit DFB festgelegt werden, ersetzt werden. Zudem könnten auch staatliche Regelungen in Ausübung von Querschnittskompetenzen (und/oder deren Inhalte), die das Land in einem bestimmten Bereich binden sollen, abschließend festgelegt werden. Insb. im Statut sollte aber kein *expliziter* Bezug auf *Querschnittskompetenzen* erfolgen, um deren Verankerung im System des Sonderstatuts zu vermeiden. Zuletzt wurde auch die Möglichkeit einer Konkretisierung des statutarischen Schrankensystems mit DFB angedacht, um etwa die Reformschranke auf zielorientierte Normen zu begrenzen oder die mitunter anzutreffende Ausdehnung des Wirkungsbereichs der Unionsrechtsschranke auf überschießende staatliche Umsetzungsakte zu beenden.¹⁴⁷

Zugleich wurde festgestellt, dass auch DFB problembehaftet sind. Ihre Erlassung ist stark von der politischen Konstellation abhängig, es besteht keine Frist für ihre Behandlung im Ministerrat und auch die Ministerialbürokratie hat einen großen Einfluss. Insg. handelt es sich daher nicht um ein Instrument, das *allein* geeignet ist, das System des Sonderstatuts verlässlich und dauerhaft anzupassen. Zudem können DFB das Statut auch nur ergänzen, aber nicht verändern. Für eine *vollständige* Kompetenzwiederherstellung müssen sie daher – zumindest in einigen Teilbereichen – von Änderungen des *Statuts* flankiert werden.¹⁴⁸

c) Änderungen des Autonomiestatuts als notwendige Ergänzung

Änderungen des Statuts wurden zur Verankerung jener *implied powers* vorgeschlagen, die sich seit 2001 mit (enumerierten) Querschnittskompetenzen überschneiden. In diesen Fällen erleichtert nämlich gerade die fehlende Enumeration der Landeskompetenz beschränkende Einwirkungen. Eine bestätigende und/oder konkretisierende Verankerung ist zudem auch in Bereichen erforderlich, in denen ein Kompetenzverlust erfolgt ist.¹⁴⁹

Eine Kompetenzkonkretisierung im Statut könnte zudem auch in anderen Bereichen sinnvoll sein, um die Auslegung entsprechend zu lenken. Der Detailgrad der Konkretisierung sollte dabei aber gut abgewogen werden, um eine unnötige Beschränkung und/oder eine fehlende Anpassungsfähigkeit zu vermeiden. Dieses Problem könnte aber über eine Definition der Kompetenz, gefolgt von einer *beispielhaften* Konkretisierung, vermieden werden.¹⁵⁰

¹⁴⁷ Vgl. oben 4. Teil, B.II.2.a)cc) und 4. Teil, B.II.2.a)ee).

¹⁴⁸ Vgl. oben 4. Teil, B.II.2.a)ee).

¹⁴⁹ Siehe zu den Ausführungen in diesem Abs. oben 4. Teil, B.II.2.b)aa).

¹⁵⁰ Siehe zu den Ausführungen in diesem Abs. oben 4. Teil, B.II.2.b)bb).

Zuletzt wurde angemerkt, dass zumindest für eine langfristige Herstellung von tatsächlich *ausschließlichen* Kompetenzen auch eine Änderung der Schranken des Statuts erforderlich ist, da eine gänzliche Vermeidung indirekter Einwirkungen von Querschnittskompetenzen über die Schranken des Statuts nur so möglich ist. Dabei wurde gerade die Reformschranke als Einfallstor für derartige staatliche Regelungen beschrieben, über das eine Nivellierung der Landesautonomie auf das Niveau der Regionen mit Normalstatut möglich ist.¹⁵¹

d) Bedeutung von Kompetenztrennung und bilateraler Kooperation

Nach der Analyse der Wiederherstellungsinstrumente wurde aufgezeigt, dass jedenfalls eine Abstimmung und Koordinierung mit dem Staat erforderlich ist, die aber auf bilateraler Ebene erfolgen sollte, um die besonderen Bedürfnisse Südtirols zu beachten. Es wurde u. a. darauf verwiesen, dass eine möglichst klare Kompetenztrennung – und nicht etwa gemeinsame Entscheidungen oder Mitwirkungsrechte – das vorrangige Mittel der Kooperation sein sollte. Zudem wurde die Einrichtung eines *bilateralen* Instruments der loyalen Zusammenarbeit auf *Gesetzgebungsebene* angedacht: Art. 2 GvD Nr. 266/1992 könnte um ein Kooperationsgebot ergänzt werden, das den Staat dazu verpflichtet, dem Land – etwa innerhalb der ersten zwei Monate der sechsmonatigen Anpassungsfrist – mit Begründung die anpassungsbedürftigen Normen, Umfang und Inhalt der Anpassungen, die auslösenden staatlichen Normen, die Kompetenzgrundlage sowie die einschlägigen Schranken mitzuteilen. Das Land könnte sich dann rechtfertigen oder das Landesrecht anpassen. Dieser Dialog könnte als Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde nach Art. 2 GvD Nr. 266/1992 dienen.¹⁵²

3. Konkrete Vorschläge für die Wiederherstellung

Aufbauend auf die allgemeine Analyse der Wiederherstellungsinstrumente wurden konkrete Vorschläge zu allgemeinen Einschränkungen und zu einzelnen Kompetenzen erarbeitet.

a) Ende des zweigleisigen Systems. Einführung einer Auslegungsregel

Es wurde argumentiert, dass eine Rückgängigmachung der *allgemeinen* Einschränkungen infolge der Verfassungsreform von 2001 über eine Beendigung des dadurch entstandenen zweigleisigen (Kompetenzverteilungs-)Systems aus Statut und Verfassung erreicht werden kann. Diese Zweigleisigkeit liegt nämlich sowohl dem Grundsatz der Einheitlichkeit der Institute als auch der abstrakten Ermittlung des vorteilhaften Kompetenzregimes zugrunde – zwei Problemen der VfGH-Rsp. zu

¹⁵¹ Siehe zu den Ausführungen in diesem Abs. oben 4. Teil, B.II.2.b)cc).

¹⁵² Siehe zu den Ausführungen in diesem Abs. oben 4. Teil, B.II.3.

Art. 10 VerfG Nr. 3/2001, die quer durch alle Bereiche dazu führen können, dass sogar die Anwendung der *Günstigkeitsklausel* Einschränkungen zur Folge hat. Zudem empfiehlt sich das Ende dieser Zweigleisigkeit auch zur Herstellung von Rechtssicherheit hinsichtlich des Kompetenzumfangs.¹⁵³

Vor diesem Hintergrund wurde empfohlen, im Rahmen der Modernisierung des Systems des Sonderstatuts *sämtliche* Beziehungen zu allgemeinen Regelungen in der Verfassung sowie zum Staat in diesem System zu regeln und etwaige vorteilhafte Regelungen des allgemeinen Regimes in dieses zu übernehmen. Zudem gilt es, die Querschnittskompetenzen des Staates einzugrenzen, zumal so auch den Problemen der Obsoleszenz von Art. 3 GvD Nr. 266/1992 sowie des Wirkungsverlusts von Art. 4 Abs. 1 GvD Nr. 266/1992 begegnet werden könnte. Letztere Norm könnte auch in das Statut übernommen – und zugleich die Unzulässigkeit einer „*chiamata in sussidiarietà*“ für alle Landeskompetenzen festgeschrieben – werden.¹⁵⁴

Schließlich wurde auch die Einführung einer allgemeinen Auslegungsregel diskutiert, nach der z. B. eine restriktive Auslegung von Normen des Systems des Sonderstatuts für unzulässig erklärt und/oder eine Pflicht zur autonomiefreundlichen Auslegung verankert wird.¹⁵⁵

b) Erforderlicher Maßnahmenmix in Abhängigkeit von Eigenschaft der Landeskompetenz sowie Ausmaß und Ursache der Einschränkung

Zuletzt wurde auf die Wiederherstellung der einzelnen eingeschränkten Landeskompetenzen eingegangen. Dabei konnte festgestellt werden, dass der erforderliche Maßnahmenmix nicht pauschal für alle Kompetenzen festgelegt werden kann, sondern stark von der Eigenschaft des Kompetenztatbestands (z. B.: Schlagwort, konkretisierter Tatbestand, *implied power*) sowie vom Ausmaß (z. B.: inhaltliche Einschränkung oder Aushöhlung, häufig durch Vorgabe von Mindeststandards; Kompetenzverlust) und von der Ursache (z. B.: Überlappung mit einer bestimmten Querschnittskompetenz) der Einschränkung abhängig ist.

Es wurde aufgezeigt, dass nur vier Querschnittskompetenzen – Schutz des Wettbewerbs, Zivilrechtsordnung, Festsetzung von wesentlichen Standards im Bereich bürgerlich-sozialer Rechte sowie Umweltschutz – für ca. 80–90 Prozent der Einschränkungen sorgen.¹⁵⁶ Ebenso konnte gezeigt werden, dass diese Querschnittskompetenzen i. d. R. auf eine bestimmte Art und Weise auf Landeskompetenzen einwirken, sodass das Ausmaß der Beschränkung – und damit auch das Vorgehen für die Wiederherstellung – entscheidend von der ursächlichen Quer-

¹⁵³ Siehe zu den Ausführungen in diesem Abs. oben 4. Teil, B.III.1.

¹⁵⁴ Ebenda.

¹⁵⁵ Ebenda.

¹⁵⁶ Siehe dazu oben 4. Teil, B.III.2.a) (mit den jeweils angeführten Querverweisen); ferner Einleitung bei 4. Teil, B.III.2.b).

schnittsmaterie abhängig ist.¹⁵⁷ Vor diesem Hintergrund wurden auch die konkreten Wiederherstellungsvorschläge nach der Ursache der Einschränkungen gegliedert.¹⁵⁸

Zur Begrenzung der Einwirkung der Querschnittskompetenz zum *Schutz des Wettbewerbs*, die meist inhaltliche Aushöhlungen durch die Vorgabe von Mindeststandards bewirkt,¹⁵⁹ wurde zunächst eine Konkretisierung mit DFB vorgeschlagen. Dies kann zwar zu einer vermeintlichen Eingrenzung führen, u.U. aber nur den – aufgrund von unionsrechtlichen Vorgaben – tatsächlich verbliebenen Spielraum zum Ausdruck bringen. Eine Abgrenzung ist aber noch geeigneter, da dann auch der Einfluss der Staatskompetenz begrenzt werden kann. Möglich ist auch eine Kombination aus Änderungen des Statuts und DFB (generelle Begrenzung im Statut und Konkretisierung mit DFB). Die Wiederherstellung kann aber auch *nur* über Änderungen des Statuts erfolgen, wofür mehrere Varianten aufgezeigt wurden: Für vollständig ausgehöhlte Bereiche wurde eine konkretisierende Verankerung vorgeschlagen. Infrage kommt auch eine abgrenzende Konkretisierung der Querschnittskompetenz, indem etwa festgehalten wird, dass dem Staat nur die Regelung von abschließend aufgelisteten, z. B. nur i.e.S. wettbewerbsschützenden Bereichen zusteht. Grundsätzlich kann eine Begrenzung der Staatskompetenz dadurch gerechtfertigt werden, dass das Unionsrecht eine ausreichende Homogenität und einen Schutz vor Wettbewerbsbeschränkungen durch das Land sicherstellt.¹⁶⁰

Für die Wiederherstellung von Kompetenzen, die unter Verweis auf die Staatskompetenz im Bereich der *Zivilrechtsordnung* eingeschränkt wurden, ist dagegen ein anderes Vorgehen erforderlich, da hier häufig Kompetenzverluste, gerade auch von *implied powers*, festgestellt wurden.¹⁶¹ In diesen Fällen führt eine Wiederherstellung daher über eine konkretisierende (Neu-)Verankerung der betroffenen (Teil-)Kompetenzen unmittelbar im Statut. Zudem – oder alternativ dazu – wurde auch hier die Möglichkeit einer eingrenzenden Festschreibung der Staatskompetenzen im Statut diskutiert, indem z. B. die Zivilrechtskompetenz des Staates bestätigt, aber mit Ausnahmen versehen wird. Jedenfalls sollte die implizite, nach 1992 großteils verlorene Kompetenz zur Regelung der dienst- und besoldungsrechtlichen Stellung sowie der Arbeitszeiten des Landespersonals explizit im Statut verankert werden.¹⁶²

¹⁵⁷ Vgl. für eine überblicksmäßige (Grob-)Darstellung des Ausmaßes der Einschränkungen für alle betroffenen Kompetenzen oben 4. Teil, B.III.2.a) und die jeweils angeführten Querverweise; ferner Einleitung bei 4. Teil, B.III.2.b).

¹⁵⁸ Und nicht etwa nach Landeskompetenzen bzw. Gruppen von Landeskompetenzen oder nach dem gewählten Wiederherstellungsinstrument. Vgl. oben 4. Teil, B.III.2.b).

¹⁵⁹ Vgl. im Überblick oben 4. Teil, B.III.2.a)aa).

¹⁶⁰ Siehe zu den Ausführungen in diesem Abs. oben 4. Teil, B.III.2.b)aa) und die dort angeführten Querverweise.

¹⁶¹ Vgl. im Überblick oben 4. Teil, B.III.2.a)bb).

¹⁶² In Art. 8 Nr. 1 ASt, und zwar einschließlich des Gesundheitspersonals. Siehe zu den Ausführungen in diesem Abs. oben 4. Teil, B.III.2.b)bb) und die dort angeführten Querverweise.

Unter Verweis auf die Querschnittskompetenz zur *Festsetzung von (Mindest-)Standards im Bereich bürgerlich-sozialer Rechte* wurde insb. die Verwaltungsverfahrenskompetenz durch Vorgabe von Mindeststandards inhaltlich ausgehöhlt.¹⁶³ Hier wurde – ähnlich wie für die Zivilrechtskompetenz – die Wiederherstellung über eine explizite (Neu-)Verankerung dieser *implied power* vorgeschlagen, die zumindest über eine konkretisierende DFB zu Art. 8 Nr. 1 ASt., besser aber direkt im Statut erfolgen sollte.¹⁶⁴ Zur Einhaltung etwaiger unabdingbarer Mindeststandards könnte hier aber eine Eingrenzung der Landeskompetenz erforderlich sein – etwa über eine Verankerung des Ausmaßes, in dem die einschlägige Staatsgesetzgebung einwirken kann. Jedenfalls sind dann aber autonome Regelungen der Organisation und des Ablaufs der Landesverwaltungsverfahren sowie Verfahrensinnovationen möglich.¹⁶⁵

Im *Umweltbereich* führt die staatliche Vorgabe von Mindeststandards¹⁶⁶ dazu, dass lokale Gegebenheiten und Bedürfnisse in vielen Bereichen (z. B. Schutz der Fauna) nicht vollständig berücksichtigt werden können. Zudem wirkt die staatliche Umweltschutzkompetenz in zahlreiche umweltrelevante Landeskompetenzen ein. Vor diesem Hintergrund wurde die Zuerkennung einer ausschließlichen Umweltkompetenz als geeignetster Weg für die Wiederherstellung vorgeschlagen, der angesichts der Nennung des Umweltschutzes in Art. 116 Abs. 3 Verf. auch nicht utopisch erscheint. Zudem konnte auch hier auf die jedenfalls gesicherte Einhaltung umfassender unionsrechtlicher (Mindest-)Standards verwiesen werden. Sofern dieser Weg politisch nicht gangbar ist, ist auch die Verankerung einer stärker eingegrenzten Kompetenz und/oder eine kompetenzabgrenzende Verankerung der staatlichen Teilkompetenzen (z. B. Festlegung von Grenzwerten) möglich. Subsidiär kann die Wiederherstellung aber auch über eine Konkretisierung umweltrelevanter Landeskompetenzen erfolgen, wobei es zum Teil erforderlich ist, Kompetenzen *im Statut* (neu) zu verankern und/oder auszugestalten.¹⁶⁷

Zuletzt wurde auf (potenzielle) Einschränkungen eingegangen, die auf *andere Kompetenzen* des Staates zurückgehen. So wurde u. a. vorgeschlagen, die aus der Zuordnung zur geteilten Berufskompetenz folgenden inhaltlichen Aushöhlungen der Handwerks-, Fremdenverkehrs- und Gesundheitskompetenz durch eine statutarische Konkretisierung der Zuordnung der Berufe zur jeweils sacheinschlägigen Kompe-

¹⁶³ Vgl. oben 4. Teil, B.III.2.a)cc) und die dort angeführten Querverweise.

¹⁶⁴ Z. B.: „Ordnung der Landesämter und des zugeordneten Personals; *Regelung des Verwaltungsverfahrens für die Verwaltungstätigkeit des Landes Südtirol sowie der von diesem abhängigen Gebietskörperschaften und sonstigen Körperschaften*“ (Änderungen in Kursivschrift; vgl. oben 4. Teil, B.III.2.b)cc)).

¹⁶⁵ Zudem ist u. a. auch eine Begrenzung der Bindungswirkung von Leistungs-, Struktur- und Qualitätsstandards nötig. Siehe zu den Ausführungen in diesem Abs. oben 4. Teil, B.III.2.b) cc) und die dort angeführten Querverweise.

¹⁶⁶ Vgl. im Überblick oben 4. Teil, B.III.2.b)dd).

¹⁶⁷ Siehe zu den Ausführungen in diesem Abs. oben 4. Teil, B.III.2.b)dd) und die dort angeführten Querverweise.

tenz rückgängig zu machen.¹⁶⁸ Zuletzt wurde darauf aufmerksam gemacht, dass gerade mit der fortschreitenden Digitalisierung auch der Umgang mit der Querschnittskompetenz des Staates im IT-Bereich beachtet werden muss, um Einschränkungen zu vermeiden. Hier ist einerseits eine Digitalisierungskompetenz des Landes nötig, es muss aber andererseits auch darauf geachtet werden, die aufgezeigten – und zum Teil erheblichen – Einwirkungen dieser IT-Koordinierungskompetenz des Staates einzuschränken, z. B. durch eine statutarische Beschränkung ihrer Reichweite auf einzelne Bereiche.¹⁶⁹

B. Kritikpunkte, Beschränkungen und offene Fragen

Kritikpunkte sind v. a. in Bezug auf die Ausführungen zur – zwingend auch politisch brisanten – Frage der völkerrechtlichen Minderheitenvertretung¹⁷⁰ unvermeidlich, und zwar v. a. für die dargelegten alternativen Vertretungsmodelle zur Alleinvertretung der SVP.¹⁷¹ Es kann nämlich sowohl die Opportunität einer Institutionalisierung der Minderheitenvertretung, die das trennende Element zwischen den (drei) Sprachgruppen betont (sprachgruppenpolitische Sinnhaftigkeit) als auch die Praktikabilität einer Minderheitenvertretung ohne Rückgriff auf eine Sammelpartei (politische Sinnhaftigkeit und/oder rechtliche Machbarkeit einer Minderheitenvertretung außerhalb einer Sammelpartei) infrage gestellt werden. Erstere Frage wurde in dieser *rechtswissenschaftlichen* Arbeit großteils ausgeklammert. Dasselbe gilt für die Sinnhaftigkeit einer Minderheitenvertretung außerhalb einer Sammelpartei. Auch diese Frage wurde nur aus rechtlicher Sicht betrachtet, indem versucht wurde, Wege zur Vermeidung einer völkerrechtlichen Handlungsunfähigkeit für den Fall aufzuzeigen, dass keine Partei den Rückhalt einer absoluten Mehrheit der Minderheitenangehörigen genießt.

Darüber hinaus könnte für einige Vorschläge zur Wiederherstellung des Schutzniveaus von 1992 in eingeschränkten Bereichen die Vereinbarkeit mit dem Verfassungsgefüge infrage gestellt werden. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass sich die meisten Vorschläge am Niveau von 1992 und den ermittelten Einschränkungen dieses Niveaus orientieren. Vorschläge wurden daher nicht schon wegen einer möglichen *Verfassungswidrigkeit* ausgeschlossen, da Italien *völkerrechtlich* zur Wahrung dieses Niveaus verpflichtet ist und Unvereinbarkeiten mit innerstaatlichem Recht auch nicht die Nichterfüllung von völkerrechtlichen Verpflichtungen recht-

¹⁶⁸ Z. B.: „Handwerk und Handwerksberufe“ (Änderungen in Kursivschrift). Vgl. oben 4. Teil, B.III.2.b)ee).

¹⁶⁹ Siehe zu den Ausführungen in diesem Abs. oben 4. Teil, B.III.2.b)ee) und die dort angeführten Querverweise.

¹⁷⁰ Siehe dazu ausführlich oben 3. Teil, B.I.

¹⁷¹ Siehe dazu oben 3. Teil, B.I.2.e).

fertigen können.¹⁷² Bei der Erarbeitung der Vorschläge wurde aber trotzdem versucht, gerechtfertigte Einheitlichkeitserfordernisse und mögliche Kritikpunkte zu berücksichtigen, um nicht klar verfassungswidrige, sondern verwertbare Erkenntnisse zu liefern.

Eine unvermeidliche Beschränkung weist die Arbeit zudem insofern auf, als es zumindest denkbar ist, dass einige der Einschränkungen infolge der Verfassungsreform von 2001 auch zuvor ähnlich ausgefallen wären,¹⁷³ was sich heute aber nicht mehr feststellen lässt.

Neben den soeben dargestellten Schwierigkeiten ergeben sich auch einige offene Fragen, die hier nicht beantwortet werden konnten. Dies betrifft v. a. weitere aktuelle Herausforderungen des Minderheitenschutzsystems Südtirols, da sich diese Arbeit diesbezüglich bewusst v. a. auf die völkerrechtliche Vertretungsbefugnis und die Kompetenzwiederherstellung beschränkt hat. Gerade die Thematik der Vertretung der zwei Minderheiten Südtirols, aber auch der (völker-)rechtlich nur wenig erforschte Bereich der minderheiteninternen Demokratie im Allgemeinen¹⁷⁴ könnten ebenso noch vertieft werden. Diesbezüglich kann die Arbeit ein Ausgangspunkt und erster Denkanstoß für weitere Forschung sein. Zudem wäre – wie hier für die Autonomie erfolgt – ein detaillierter Blick auf etwaige Einschränkungen des *Minderheitenschutzes i.e.S.* seit der Streitbeilegung interessant, wenngleich diesbezüglich definitiv keine ähnlichen Einschränkungen wie für die Autonomie erfolgt sind, wo die Verfassungsreform von 2001 weitreichende negative Folgen nach sich zog. Zuletzt wäre auch eine Vertiefung der – im Vergleich zu dieser Arbeit: „umgekehrten“ – Möglichkeiten zur innerstaatlich-*verfassungsrechtlichen* Verankerung der *völkerrechtlichen* Verpflichtungen Italiens (z. B. Konsensprinzip mit den zwei Minderheiten) interessant.

C. Fazit und Ausblick

In dieser Arbeit wurden die Grundlagen und Entwicklungen des Minderheitenschutzsystems Südtirols bis 1992 analysiert, Entwicklungen seit 1992 aufgezeigt und Möglichkeiten für die Wiederherstellung seitdem eingeschränkter Bereiche erarbeitet, wobei stets auf Völker- und Verfassungsrecht eingegangen wurde.

Es konnte gezeigt werden, dass das Schutzsystem eine stabile völkerrechtliche Verankerung im Pariser Vertrag von 1946 genießt, der im Paket von 1969 ausgelegt und um den Schutz der Ladinern ergänzt wurde. Der Notenwechsel von 1992 war ein

¹⁷² Vgl. zur Unzulässigkeit dieses Rechtfertigungsgrunds oben 3. Teil, B.IV.

¹⁷³ Dies gilt insb. für Einschränkungen aufgrund von indirekten Einwirkungen von Querschnittskompetenzen über das statutarische Schrankensystem. Siehe dazu oben 3. Teil, A.IV.1.a).

¹⁷⁴ Vgl. für einen Überblick oben 3. Teil, B.I.2.a)bb).

weiterer Meilenstein, wurde doch das damals bestehende Schutzniveau als völkerrechtlicher Standard verankert, das Konsensprinzip eingeführt und der Schutz der Ladiner außer Streit gestellt.¹⁷⁵

Aufbauend auf dieser stabilen völkerrechtlichen Grundlage, die innerstaatlich im Statut samt DFB umgesetzt wurde, konnten die Entwicklungen *seit 1992* analysiert werden. Es zeigte sich, dass diese – anders als zuvor – meist im innerstaatlichen Recht ihren Ausgang nahmen. Es wurden Erweiterungen, (neutrale) Änderungen, aber auch – völkerrechtswidrige – Einschränkungen des Niveaus von 1992 festgestellt. Einschränkungen waren i. d. R. eine Folge der Verfassungsreform von 2001, da die darin verankerte Schutz- und Günstigkeitsklausel ihre Aufgabe, negative Folgen auf Südtirol zu vermeiden, nicht erfüllen konnte. Vielmehr wurde eine Judikatur des VfGH ausgemacht, die sowohl grundsätzliche Probleme als auch Kompetenzbeschränkungen nach sich zog. Dass aber auch das Völkerrecht für Südtirol von ungebrochener Relevanz ist, zeigte sich u. a. daran, dass Änderungen bzw. Erweiterungen des Niveaus von 1992 in den Jahren 2014/2015 sowie 2017 völkerrechtlich nachvollzogen und damit (neu) verankert wurden. Zudem wurde erstmals die völkerrechtliche Frage untersucht, wem nach 1992 die Befugnis zukommt, die zwei Minderheiten zu vertreten und für diese das Einvernehmen zu Änderungen des Schutzsystems zu äußern. Dabei wurde festgestellt, dass die *SVP* zwar an Rückhalt verloren hat, aber nach wie vor eine absolute Mehrheit der Minderheitenangehörigen vertritt – und somit auch weiterhin (allein-)vertretungsbefugt ist. Trotzdem wurde auch auf alternative Vertretungsmodelle geblickt.¹⁷⁶

Zuletzt wurde versucht, Wege und Mittel zur Wiederherstellung des Schutzniveaus von 1992 in eingeschränkten Bereichen aufzuzeigen. Es wurde festgestellt, dass das Völkerrecht als Triebfeder für die Wiederherstellung dienen kann, da Österreich diese von Italien einfordern kann. Innerstaatlich stehen die Mittel der Änderung des Statuts und der Erlassung von DFB zur Verfügung. So kann eine Wiederherstellung etwa über Teiländerungen des Statuts – z. B. zur Verankerung von *implied powers* –, v. a. aber über kompetenzkonkretisierende und -abgrenzende DFB erfolgen. Konkret können einige allgemeine Probleme über ein Ende des zweigleisigen Systems aus Statut und Verfassung behoben werden. Die geeigneten Mittel zur Wiederherstellung einzelner Kompetenzen hängen dagegen von der Eigenschaft des Kompetenztatbestands (Schlagwort, detaillierter Tatbestand, *implied power*) sowie von Ausmaß (Beschränkung, Aushöhlung oder Verlust) und Ursache der Einschränkung ab. Da nur vier staatliche Querschnittskompetenzen, die jeweils eigene Wirkmuster aufweisen, für ca. 80–90 Prozent der Einschränkungen verantwortlich sind, wurde auch für die konkreten Maßnahmen auf die ursächlichen

¹⁷⁵ Vgl. zu den Grundlagen und Entwicklungen von 1946 bis 1992 oben 2. Teil, A. (aus völkerrechtlicher Sicht) bzw. 2. Teil, B. (aus innerstaatlich-(verfassungs-)rechtlicher Sicht).

¹⁷⁶ Vgl. zu den Entwicklungen seit 1992 oben 3. Teil, A. (aus innerstaatlich-(verfassungs-)rechtlicher Sicht) bzw. 3. Teil, B. (aus völkerrechtlicher Sicht).

Querschnittskompetenzen geblickt. Auf diesem Weg wurden zahlreiche Vorschläge für eine Wiederherstellung erarbeitet.¹⁷⁷

Insg. zeigt sich damit, dass ein fruchtbares Zusammenspiel von Völker- und innerstaatlichem (Verfassungs-)Recht zur Entstehung und Entwicklung des Minderheitenschutzsystems beigetragen hat, wobei auch die einleitend¹⁷⁸ in den Raum gestellte zyklen- bzw. wellenhafte Entwicklung verifiziert werden konnte. Es konnte gezeigt werden, dass sich die Bedeutung von Völker- und Verfassungsrecht zyklenhaft ändert, wobei dies auch heute noch gilt: Bei einer negativen innerstaatlichen Entwicklung nimmt die Bedeutung der völkerrechtlichen Verankerung zu, bei einer positiven Entwicklung steht sie i. d. R. im Hintergrund, wenngleich auch dann ein völkerrechtlicher Nachvollzug von Neuerungen notwendig sein kann.¹⁷⁹

Vor diesem Hintergrund lässt sich in den letzten Jahren eine Zunahme der Bedeutung des Völkerrechts für das Minderheitenschutzsystem Südtirols feststellen.¹⁸⁰ Dies liegt zwar zum einen in der in zwei Fällen aufgetretenen Notwendigkeit zum völkerrechtlichen Nachvollzug von einvernehmlich geplanten innerstaatlichen Entwicklungen. Zum anderen ergibt sich die gestiegene Relevanz des Völkerrechts aber auch daraus, dass nach der Verfassungsreform von 2001 mehrere Landeskompetenzen völkerrechtswidrig eingeschränkt wurden, was seit 2015 auch wissenschaftlich belegt ist. Daraufhin forderte Österreich Italien zur Aufnahme von Verhandlungen mit Südtirol auf, um diese Einschränkungen rückgängig zu machen. Und tatsächlich konnten in der Folge – über wiederherstellende DFB – erste Erfolge verzeichnet werden, die aber erst ein Anfang sind. Eine Wiederherstellung der Mehrzahl der eingeschränkten Kompetenzen, aber insb. auch eine Lösung der festgestellten allgemeinen Probleme, die über eine Beendigung des zweigleisigen Systems aus Statut und Verfassung führt, stehen dagegen noch aus. Daher wird das Völkerrecht auch in den nächsten Jahren eine wichtige Rolle für die Entwicklung und Modernisierung des Schutzsystems einnehmen, und auch innerstaatlich wird die vollständige Wiederherstellung der Autonomie noch viel stärker forciert werden, wie gerade auch die Entwicklungen im Jänner 2020 nahelegen.¹⁸¹ Diese Arbeit soll einen Beitrag dazu leisten.

¹⁷⁷ Vgl. zur Wiederherstellung des völkerrechtlich verankerten Schutzniveaus von 1992 oben 4. Teil, A. ((völker-)rechtliche Instrumente zur Durchsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben) bzw. 4. Teil, B. (aus innerstaatlich-(verfassungs-)rechtlicher Sicht).

¹⁷⁸ Vgl. oben 1. Teil, D.I. (bei Fn. 84).

¹⁷⁹ Eine ähnliche wellenhafte Entwicklung, jedoch in Bezug auf den Aspekt des *Minderheitenschutzes*, der in Phasen der Krise und Umwandlung der charakterisierenden Elemente der Autonomie jeweils an Bedeutung gewinne, ansonsten aber wieder in den Hintergrund trete, sieht *Palermo*, *Incertezza* 129.

¹⁸⁰ Analog zur Bedeutung des Minderheitenschutzes i.Z.m. dem Autonomiekonvent *Palermo*, *Incertezza* 129.

¹⁸¹ Aufnahme des Ziels der Kompetenzwiederherstellung in das Regierungsprogramm von *ÖVP* und *Grünen* in Österreich sowie Treffen von *LH Kompatscher* mit Regionenminister *Boccia* in Bozen und Ministerpräsident *Conte* in Rom. Siehe dazu oben 4. Teil, A.V.2.

Literaturverzeichnis

- Ago, Pietro Ercole, Alcune brevi considerazioni circa la natura del „calendario operativo“ previsto dalle così dette „intese di Copenhagen“, in: Guttry, Andrea de/Ronzitti, Natalino (Hg.), I rapporti di vicinato tra Italia e Austria (1987) 35
- Akehurst, Michael, The Hierarchy of the Sources of International Law, BYIL 1975, 273
- Alber, Elisabeth/Engl, Alice/Pallaver, Günther (Hg.), Politika 2018. Südtiroler Jahrbuch für Politik (2018)
- Alberton, Mariachiara/Cittadino, Federica, La tutela dell’ambiente tra Stato e Regioni alla luce della riforma costituzionale (2016)
- Alberton, Mariachiara/Cittadino, Federica, Umweltschutz, in: Obwexer, Walter/Happacher, Esther/Baroncelli, Stefania/Palermo, Francesco (Hg.), EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie. Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf die Autonomie des Landes Südtirol am Beispiel ausgewählter Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen (2015) 438
- Alcock, Antony Evelyn, Geschichte der Südtirolfrage. Südtirol seit dem Paket 1970–1980 (1982)
- Alcock, Antony Evelyn, The Degasperi-Gruber Agreement in the light of recent developments in the theory of protection of minorities, in: Region Trentino-Südtirol (Hg.), Der Pariser Vertrag. 5. September 1946. Zum dreißigsten Jahrestag der Unterzeichnung des Degasperi-Gruber-Abkommens (1976) 19
- Alcock, Antony Evelyn, The History of the South Tyrol Question (1970)
- Allegretti, Umberto, La Corte ribadisce l’estraneità del Parlamento all’attuazione degli Statuti speciali, Le Regioni 1984, 1310
- Amalfitano, Chiara (Hg.), Primato del diritto dell’Unione europea e controlimiti alla prova della „Saga Taricco“ (2018)
- Amato, Giuliano, Disposizioni di attuazione, Enciclopedia del Diritto. Band XIII (Dis-Dopp) (1964) 209
- Amato, Giuliano/Barbera, Augusto (Hg.), Manuale di diritto pubblico. Band 1: Diritto pubblico generale⁵ (1997)
- Ambrosi, Andrea, „Concorrenza di competenze“ e intervento delle Regioni nel procedimento di formazione del decreto legislativo, Nota a sentenza n. 251/2016, Le Regioni 2017, 519
- Ambrosi, Andrea, La competenza legislativa delle Regioni speciali e l’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, Nota a sentenza n. 536/2002, Le Regioni 2003, 825
- Ambrosi, Andrea, Riforma del Titolo V Cost. e autonomie differenziate: il difficile tentativo di separare la strada delle Regioni ordinarie da quella delle Regioni speciali e delle Province di Trento e di Bolzano, Le Regioni 2015, 21

- Anzilotti*, Dionisio, Corso di Diritto internazionale. Volume primo. Introduzione – Teorie generali⁴ (1955)
- Anzilotti*, Dionisio, Il diritto internazionale nei giudizi interni (1905), <http://archive.org/12/items/ildirittointern00anzigoog/ildirittointern00anzigoog.pdf> (30.9.2020)
- Anzon*, Adele, I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto (2002)
- Anzon*, Adele, Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione, *Giur. cost.* 2003, 1149
- Anzon, Adele/Caretti, Paolo/Grassi, Stefano* (Hg.), Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale (2000)
- Anzon Demmig*, Adele, I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo (2008)
- Arato*, Julian, Subsequent Practice and Evolutive Interpretation: Techniques of Treaty Interpretation over Time and Their Diverse Consequences, *LP ICT* 2010, 443
- Arconzo*, Giuseppe, Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V, in: Zanon, Nicolò/Concaro, Alessandra (Hg.), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale* (2005) 181
- Arnould*, Andreas von, *Völkerrecht*³ (2016)
- Atz*, Hermann, *Die Grünen Südtirols. Profil und Wählerbasis* (2007)
- Atz*, Hermann/*Pallaver*, Günther, Der lange Abschied von der Sammelpartei. Die Landtagswahlen 2008 in Südtirol, in: Karlhofer, Ferdinand/*Pallaver*, Günther (Hg.), *Politik in Tirol. Jahrbuch 2009* (2009) 95
- Atz*, Hermann/*Pallaver*, Günther, Der Reiz des Neuen. Unzufriedenheit bestraft die Regierungsparteien gleich wie die etablierte Opposition, in: Engl, Alice/*Pallaver*, Günther/*Alber*, Elisabeth (Hg.), *Politika 2019. Südtiroler Jahrbuch für Politik* (2019) 115
- Atz*, Hermann/*Pallaver*, Günther, Die Normalisierung Südtirols, in: *Pallaver*, Günther (Hg.), *Politika 14. Südtiroler Jahrbuch für Politik* (2014) 149
- Auckenthaler*, Adolf, *Entstehung und Entwicklung der Südtirol-Autonomie* (2019)
- Autonome Provinz Bozen-Südtirol* (Hg.), *Das neue Autonomiestatut*¹⁴ (2009), http://provinz.bz.it/news/de/publikationen.asp?publ_action=300&publ_image_id=166679 (30.9.2020) [italienische Fassung: *dies.* (Hg.), *Il nuovo Statuto di autonomia*¹⁰ (2009), http://provinz.bz.it/news/it/pubblicazioni.asp?publ_action=300&publ_image_id=166693 (30.9.2020)]
- Autonome Provinz Bozen-Südtirol* (Hg.), *Das Südtirol-Handbuch*³⁰ (2017), http://provinz.bz.it/news/de/publikationen.asp?publ_action=300&publ_image_id=447636 (30.9.2020) [italienische Fassung: *dies.* (Hg.), *Manuale dell'Alto Adige*²⁴ (2017), http://provinz.bz.it/news/it/pubblicazioni.asp?publ_action=300&publ_image_id=447635 (30.9.2020)]
- Autonome Provinz Trient* (Hg.), *Die europäische Dimension des Gruber-Degasperi-Abkommens. Erster Teil: die österreichische Seite* (2008)
- Autonome Region Trentino-Südtirol* (Hg.), *50 Jahre Gruber-Degasperi-Abkommen. Vom internationalen Konflikt zum gemeinsamen Einsatz für Europa. Bericht der Tagung* (1994)

- Autonome Region Trentino-Südtirol* (Hg.), Regionalratswahlen 1998 (1999), http://www.regione.taa.it/elettorale/risultati/reg_1998.pdf (30. 9. 2020)
- Autonome Region Trentino-Südtirol/Università degli Studi di Trento* (Hg.), Commentario delle norme di attuazione dello Statuto speciale di autonomia (1995)
- Autonomiekonvent* (Hg.), Konventsgespräche. „Minderheitenschutz“. 06.05.2016. Proporz, Zugehörigkeitserklärung und Toponomastik. Die ladinische Sprachgruppe. Die Rolle neuer Mitbürgerinnen und Mitbürger (2016), http://konvent.bz.it/sites/default/files/atoms/files/konventsgespraech_e_minderheitenschutz_06.05.2016_0.pdf (30. 9. 2020)
- Baade*, Björnstjern, Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte als Diskurswächter. Zur Methodik, Legitimität und Rolle des Gerichtshofs im demokratisch-rechtsstaatlichen Entscheidungsprozess (2017)
- Barbagallo*, Renato, Ruolo delle Commissioni paritetiche e poteri del Governo nella definizione delle norme di attuazione degli Statuti speciali, *Le Regioni* 1990, 897
- Bartole*, Sergio, Esiste oggi una dottrina delle autonomie regionali o provinciali speciali?, Nota a sentenza n. 328/2009, *Le Regioni* 2010, 863
- Bartole*, Sergio, La presidenza della Commissione paritetica: implicazioni complesse di una decisione apparentemente semplice, Nota a sentenza n. 109/1995, *Le Regioni* 1995, 1162
- Bartole*, Sergio, Le norme di attuazione degli Statuti speciali come fonte permanente, *Le Regioni* 1985, 1141
- Bartole*, Sergio, Lo Statuto di autonomia della Provincia di Bolzano e la riforma della Costituzione italiana. Prospettive per l'autonomia, in: Europäische Akademie Bozen (Hg.), Die Südtiroler Autonomie in europäischer Perspektive. L'autonomia altoatesina nella prospettiva europea (1997) 59 [deutsche Fassung: Das Südtiroler Autonomiestatut und die italienische Verfassungsreform. Perspektiven der Autonomie, 75]
- Bartole*, Sergio, Postilla ad un commento sulla „chiusura della questione altoatesina“, *Le Regioni* 1993, 411
- Bartole*, Sergio/*Bin*, Roberto (Hg.), Commentario breve alla Costituzione² (2008)
- Bartole*, Sergio/*Olivetti Rason*, Nino/*Pegoraro*, Lucio (Hg.), La tutela giuridica delle minoranze (1998)
- Battisti*, Carlo, L'Italia e l'Alto Adige. Dall'accordo italo-austriaco del 1946 alla nota austriaca del 1956. Esperienze d'un decennio² (1957)
- Battisti*, Carlo/*Vacante*, Salvatore/*Cajoli*, Renato (Hg.), Alto Adige. Realtà e problemi (1961)
- Baur*, Siegfried, Schulpolitik in Südtirol, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Palermo, Francesco/Voltmer, Leonhard/Woelk, Jens (Hg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol (2005) 351
- Baur*, Siegfried/*Medda-Windischer*, Roberta, The Educational System in South Tyrol, in: Woelk, Jens/Palermo, Francesco/Marko, Joseph (Hg.), Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol (2008) 235
- Bender-Säbelkamp*, Anna, Demokratie der ethnischen Minderheiten. Repräsentation und Partizipation in Österreich und der Europäischen Union (2012)

- Benedikter*, Alfons, Die Nichterfüllung des Pariser Vertrages durch Italien, in: Pfaundler, Wolfgang (Hg.), Südtirol. Versprechen und Wirklichkeit (1958) 157
- Benedikter*, Hans, Silvius Magnago. Ein Leben für Südtirol² (2010)
- Benedikter*, Thomas (Hg.), Den Grundsätzen treu geblieben. Alfons Benediktors Wirken für Südtirol im Spiegel der Erinnerung (2012)
- Benedikter*, Thomas, The Financial System of the Autonomous Province of Bolzano/Bozen, in: Woelk, Jens/Palermo, Francesco/Marko, Joseph (Hg.), Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol (2008) 105
- Benelli*, Filippo, Art. 5, in: Bartole, Sergio/Bin, Roberto (Hg.), Commentario breve alla Costituzione² (2008) 50
- Benelli*, Filippo, Art. 116, in: Bartole, Sergio/Bin, Roberto (Hg.), Commentario breve alla Costituzione² (2008) 1040
- Benelli*, Filippo, Art. 10 Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, in: Bartole, Sergio/Bin, Roberto (Hg.), Commentario breve alla Costituzione² (2008) 1229
- Benelli*, Filippo, I criteri di allocazione delle competenze nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, IdF 2007, 11
- Benelli*, Filippo, La costruzione delle materie e le materie esclusive statali, Le Regioni 2011, 251
- Benelli*, Filippo, La „materializzazione delle materie“. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione (2006)
- Benelli*, Filippo, Recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale sul riparto per materie tra Stato e Regioni e sul declino del principio di leale collaborazione, Nota a sentenza n. 35/2012, Le Regioni 2012, 623
- Benelli*, Filippo/Bin, Roberto, Prevalenza e „rimaterializzazione delle materie“: scacco matto alle Regioni, Le Regioni 2009, 1185
- Benvenuti*, Marco, Istruzione e formazione professionale, in: Bifulco, Raffaele/Celotto, Alfonso (Hg.), Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001–2014 (2015) 435
- Benz*, Arthur, Balancing Rigidity and Flexibility: Constitutional Dynamics in Federal Systems, West European Politics 2013, 726
- Benz*, Arthur, Das Zusammenspiel der Ebenen beim expliziten und impliziten Verfassungswandel, in: Hönnige, Christoph/Kneip, Sascha/Lorenz, Astrid (Hg.), Verfassungswandel im Mehrebenensystem (2011) 21
- Benz*, Arthur, Shared Rule vs Self-Rule? Bicameralism, Power-Sharing and the „Joint Decision Trap“, Perspectives on Federalism Nr. 2/2018, E-30, http://on-federalism.eu/attachments/292_download.pdf (30.9.2020)
- Bernardi*, Alessandro (Hg.), I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali. Atti del Convegno del Dottorato di ricerca „Diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali“ del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara. Ferrara, 7–8 aprile 2016 (2017)

- Bernardini, Giovanni* (Hg.), *L'Accordo De Gasperi-Gruber. Una storia internazionale* (2016)
- Bernardini, Giovanni*, *La dimensione internazionale dell'Accordo De Gasperi-Gruber*, in: ders. (Hg.), *L'Accordo De Gasperi-Gruber. Una storia internazionale* (2016) 7
- Bernardini, Giovanni/Pallaver, Günther* (Hg.), *Dialogo vince violenza. La questione del Trentino-Alto Adige/Südtirol nel contesto internazionale* (2015)
- Berner, Katharina*, *Authentic Interpretation in Public International Law*, *ZaöRV* 2016, 845
- Berner, Katharina*, *Subsequent Agreements and Subsequent Practice in Domestic Courts* (2017)
- Bernhardt, Rudolf*, *Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge insbesondere in der neueren Rechtsprechung internationaler Gerichte* (1963)
- Bertoldi, Franco*, *L'ordinamento costituzionale del Trentino-Alto Adige* (1954)
- Bifulco, Raffaele*, Art. 5, in: ders./Celotto, Alfonso/Olivetti, Marco (Hg.), *Commentario alla Costituzione* (2006) 132
- Bifulco, Raffaele/Cecchetti, Marcello*, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*, *Le Regioni* 2017, 757
- Bifulco, Raffaele/Celotto, Alfonso* (Hg.), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001–2014* (2015)
- Bifulco, Raffaele/Celotto, Alfonso/Olivetti, Marco* (Hg.), *Commentario alla Costituzione* (2006)
- Bilancia, Francesco*, *La riforma del titolo V della Costituzione e la „perdurante assenza di trasformazione delle istituzioni parlamentari“*, *Nota a sentenza n. 6/2004*, *Giur. cost.* 2004, 137
- Bin, Roberto*, *Alla ricerca della materia perduta*, *Nota a sentenza n. 401/2007*, *Le Regioni* 2008, 398
- Bin, Roberto*, *Autonomie und Beziehungen zwischen Exekutive, Legislative und paritätischen Kommissionen*, in: Clementi, Siglinde/Woelk, Jens (Hg.), 1992: *Ende eines Streits. Zehn Jahre Streitbeilegung im Südtirolkonflikt zwischen Italien und Österreich* (2003) 135
- Bin, Roberto*, *Die asymmetrische Rechtsordnung der Provinz Bozen: Ursprung, Ursachen und Perspektiven*, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Voltmer, Leonhard/Woelk, Jens (Hg.), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol* (2005) 123 [italienische Fassung: *ders.*, *L'asimmetria della Provincia di Bolzano: origini, cause e prospettive*, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Palermo, Francesco (Hg.), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano* (2001) 238]
- Bin, Roberto*, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, *Le Regioni* 2013, 509
- Bin, Roberto*, *La speciale autonomia del Trentino e dell'Alto Adige/Südtirol tra statuto, norme di attuazione e riforma costituzionale*, in: Falcon, Giandomenico (Hg.), *Sviluppo e mutamento della Costituzione. Il regionalismo italiano e la speciale autonomia del Trentino e dell'Alto Adige/Südtirol* (2003) 131
- Bin, Roberto*, *Prevalenza senza criterio*, *Nota a sentenza n. 411/2008*, *Le Regioni* 2009, 618

- Bin*, Roberto, Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia, IdF 2014, 47
- Bin*, Roberto/*Coen*, Leopoldo (Hg.), L'impatto del Titolo V sulle Regioni speciali: profili operativi (2012)
- Bin*, Roberto/*Pitruzzella*, Giovanni, Diritto costituzionale¹⁹ (2018)
- Binder*, Christina, Die Grenzen der Vertragstreue im Völkerrecht am Beispiel der nachträglichen Änderung der Umstände (2013)
- Binder*, Christina/*Brunner*, Isabella, Sieben Jahrzehnte Entwicklung des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes: Auswirkungen auf den Pariser Vertrag, in: Obwexer, Walter/Pfanzelter, Eva (Hg.), 70 Jahre Pariser Vertrag (2017) 123
- Binder*, Christina/*Zemanek*, Karl, Das Völkervertragsrecht, in: Reinisch, August (Hg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Band I: Textteil⁵ (2013) Rz. 227
- Biondi*, Francesca, I poteri sostitutivi, in: Zanon, Nicolò/Concaro, Alessandra (Hg.), L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale (2005) 99
- Bjorge*, Eirik, The Evolutionary Interpretation of Treaties (2014)
- Blumenwitz*, Dieter, Die völkerrechtlichen Grundlagen der Südtirol-Frage. Die Entwicklung eines europäischen Minderheitenproblems in sieben Jahrzehnten, Die Friedens-Warte 1986, 91
- Blumenwitz*, Dieter, Volksgruppen und Minderheiten. Politische Vertretung und Kulturautonomie (1995)
- Blumenwitz*, Dieter/*Gornig*, Gilbert H./*Murswiek*, Dietrich (Hg.), Minderheitenschutz und Demokratie (2004)
- Bobleter*, Carl Heinrich, Zum Stand der Südtirol-Frage, Südtirol in Wort und Bild Nr. 3/1965, 1
- Bonell*, Lukas/*Winkler*, Ivo, Südtirols Autonomie. Beschreibung der autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten des Landes Südtirol¹⁰ (2010)
- Bonelli*, Matteo, The Taricco saga and the consolidation of judicial dialogue in the European Union: CJEU, C-105/14 Ivo Taricco and others, ECLI:EU:C:2015:555; and C-42/17 M.A.S., M.B., ECLI:EU:C:2017:936 Italian Constitutional Court, Order no. 24/2017, MJECL 2018, 357
- Bonomi*, Andrea, Il 'limite' degli obblighi internazionali nel sistema delle fonti (2008)
- Borgonovo Re*, Donata, Estensione alla Regione e alle due Province delle disposizioni del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (D.P.R. 19 novembre 1987, n. 526), in: Autonome Region Trentino-Südtirol/Università degli Studi di Trento (Hg.), Commentario delle norme di attuazione dello Statuto speciale di autonomia (1995) 123
- Borgonovo Re*, Donata, Funzione statale di indirizzo e coordinamento (Decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266), in: Autonome Region Trentino-Südtirol/Università degli Studi di Trento (Hg.), Commentario delle norme di attuazione dello Statuto speciale di autonomia (1995) 113
- Bortloff*, Jens, Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Eine völkerrechtliche Bestandsaufnahme (1996)
- Borzaga*, Matteo, Lavoro, in: Obwexer, Walter/Happacher, Esther/Zwilling, Carolin (Hg.), EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie II. Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf

- die Autonomie des Landes Südtirol am Beispiel ausgewählter Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen – eine Fortsetzung (2019) 160
- Böth*, Katharina, *Evolutive Auslegung völkerrechtlicher Verträge. Eine Untersuchung zu Voraussetzungen und Grenzen in Anbetracht der Praxis internationaler Streitbelegungsinstitutionen* (2013), zugleich Dissertation Düsseldorf (2012)
- Bowett*, Derek William, *Estoppel before International Tribunals and its Relations to Acquiescence*, BYIL 1957, 176
- Branca*, Giuseppe (Hg.), *Commentario della Costituzione* (1975)
- Breisky*, Michael, *Das Südtirolproblem. Eine Bestandsaufnahme zum Beginn der neunziger Jahre*, ÖJP 1990, 647
- Brems*, Michael, *Die politische Integration ethnischer Minderheiten aus staats- und völkerrechtlicher Sicht* (1995), zugleich Dissertation Würzburg (1995)
- Brescia*, Marta, *Il potere estero delle regioni*, in: Zanon, Nicolò/Concaro, Alessandra (Hg.), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale* (2005) 323
- Bronzetti*, Gianfranco, *L'estensione al Trentino-Alto Adige del D.P.R. 616. Appendice di aggiornamento a Le potestà legislative ed amministrative della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province di Trento e Bolzano* (1991)
- Bronzetti*, Gianfranco, *Le potestà legislative ed amministrative della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province di Trento e Bolzano*² (1985)
- Brunner*, Verena/*Ladurner*, Thomas/*Zeller*, Karl, *Volkszählung in Südtirol. Die Neuregelung der Sprachgruppenerhebung unter besonderer Berücksichtigung EU-rechtlicher Vorgaben* (2007)
- Bucher*, Nicoletta, *Rechtsprobleme nach der Beilegung des Streites über Südtirol, Vereinte Nationen Nr. 5/1992*, 153
- Buga*, Irina, *Modification of Treaties by Subsequent Practice* (2018)
- Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hg.), *Jahrbuch der österreichischen Außenpolitik. Außenpolitischer Bericht 1992* (1993)
- Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hg.), *Jahrbuch der österreichischen Außenpolitik. Außenpolitischer Bericht 1993* (1994)
- Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hg.), *Jahrbuch der österreichischen Außenpolitik. Außenpolitischer Bericht 1995* (1996)
- Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hg.), *Jahrbuch der österreichischen Außenpolitik. Außenpolitischer Bericht 1998* (1999)
- Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hg.), *Jahrbuch der österreichischen Außenpolitik. Außenpolitischer Bericht 1999* (2000)
- Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hg.), *Jahrbuch der österreichischen Außenpolitik. Außenpolitischer Bericht 2001* (2002)
- Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hg.), *Österreichische außenpolitische Dokumentation Nr. 4/92, Oktober 1992. Texte und Dokumente* (1992)

- Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hg.), Österreichische außenpolitische Dokumentation. Sonderdruck Südtirol-Dokumentation (1992)
- Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres* (Hg.), Außen- und Europapolitischer Bericht 2014. Bericht des Bundesministers für Europa, Integration und Äußeres (2015)
- Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten* (Hg.), Jahrbuch der österreichischen Außenpolitik. Außenpolitischer Bericht 2008 (2009)
- Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten* (Hg.), Außenpolitischer Bericht 2009. Bericht des Bundesministers für europäische und internationale Angelegenheiten (2010)
- Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten* (Hg.), Außen- und Europapolitischer Bericht 2010. Bericht des Bundesministers für europäische und internationale Angelegenheiten (2011)
- Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten* (Hg.), Außen- und Europapolitischer Bericht 2012. Bericht des Bundesministers für europäische und internationale Angelegenheiten (2013)
- Bundesregierung* (Hg.), Memorandum der österreichischen Bundesregierung zur Südtirolfrage (1960)
- Bundesregierung* (Hg.), Memorandum der österreichischen Bundesregierung zur Südtirolfrage vom 10. Oktober 1961 (1961)
- Buoso, Elena*, Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti, *Le Regioni* 2008, 61
- Buoso, Elena*, Gli usi civici come valori paesaggistici della comunità nazionale, *Le Regioni* 2018, 453
- Burger, Simon/Palmstorfer, Rainer/Prickartz, Anne-Carlijn/Staudinger, Isabel/Weber, Teresa/Weiser, Katharina/Weismann, Paul* (Hg.), *Recht und Sprache. Tagung der Österreichischen Assistentinnen und Assistenten Öffentliches Recht. Band 9.* Salzburg 2018 (2019) 135, http://jan-sramek-verlag.at/fileadmin/user_upload/Burger_et_al_Hrsg_Recht_und_Sprache_AssOER_Bd_09_Salzburg_2018_978-3-7097-0190-4.pdf (30.9.2020)
- Burmeister, Frank/Staebe, Erik*, Grenzen des sog. *Gold Plating* bei der Umsetzung europäischer Richtlinien in nationales Recht, *EuR* 2009, 444
- Cahier, Philippe*, Le comportement des Etats comme source de droits et d'obligations, in: *Institut Universitaire de Hautes Études Internationales Genève* (Hg.), *Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim* (1968) 237
- Cajoli, Renato*, La controversia italo-austriaca, in: *Battisti, Carlo/Vacante, Salvatore/Cajoli, Renato* (Hg.), *Alto Adige. Realtà e problemi* (1961) 94
- Calabrese, Claudio, Silvius Magnago*. *Il Patriarca (1914–2010)²* (2010)
- Calliari, Fabio*, La minoranza ladino-dolomitica. Costituzione, Statuto d'autonomia, leggi regionali e provinciali (1991)
- Canale, Giacomo*, Organizzazione, funzionamento e procedimento amministrativo, in: *Guzzetta, Giovanni/Marini, Francesco Saverio/Morana, Donatella* (Hg.), *Le materie di competenza regionale. Commentario* (2015) 361

- Cannizzaro, Enzo*, Il mutamento dei paradigmi della scienza giuridica internazionalista e la dottrina italiana, *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi* 2014, 77
- Capesciotti, Marta*, Servizi sociali, in: Bifulco, Raffaele/Celotto, Alfonso (Hg.), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001–2014* (2015) 481
- Caprotti, Giuseppe*, Alto Adige o Südtirol? La questione altoatesina o sudtirolese dal 1945 al 1948 e i suoi sviluppi: studio degli archivi diplomatici francesi (1988)
- Carandini, Nicolò*, L'accordo di Parigi, *Il Mondo* Nr. 16 vom 17.4.1962, 3
- Carandini, Nicolò*, Un patto tra galantuomini, *Il Mondo* Nr. 42 vom 16.10.1956, 3
- Caravita di Toritto, Beniamino* (Hg.), *I processi di attuazione del federalismo in Italia* (2004)
- Caretti, Paolo*, Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale, *Le Regioni* 2000, 547
- Caretti, Paolo/Tarli Barbieri, Giovanni*, *Diritto regionale*⁴ (2016)
- Cariola, Agatino/Leotta, Francesca*, Art. 116, in: Bifulco, Raffaele/Celotto, Alfonso/Olivetti, Marco (Hg.), *Commentario alla Costituzione* (2006) 2178
- Carli, Massimo*, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie* (2018)
- Carli, Massimo*, Statuti regionali speciali e tutela delle minoranze: idee e spunti de jure condendo, in: Toniatti, Roberto (Hg.), *Il fattore „minoranza linguistica“ nella revisione statutaria delle autonomie speciali alpine* (2017) 99
- Carli, Massimo/Postal, Gianfranco/Toniatti, Roberto*, *Verso il Terzo Statuto di Autonomia. Proposte e approfondimenti per l'elaborazione del Terzo Statuto speciale di Autonomia* (2013), http://lanostraaautonomia.eu/wp-content/uploads/Verso_Terzo_Statuto.pdf (am 30.9.2020 nicht mehr abrufbar)
- Carminati, Arianna*, Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale, *Le Regioni* 2009, 257
- Carpani, Guido*, *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi* (2006)
- Carrer, Matteo*, *Il legislatore competente. Statica e dinamica della potestà legislativa nel modello regionale italiano* (2012)
- Carrozza, Paolo*, Lo status della minoranza sudtirolese: una riflessione critica, in: Guttry, Andrea de/Ronzitti, Natalino (Hg.), *I rapporti di vicinato tra Italia e Austria* (1987) 213
- Casonato, Carlo*, Il sistema politico. Trentino, in: Happacher, Esther/Toniatti, Roberto (Hg.), *Gli ordinamenti dell'Euregio. Una comparazione* (2018) 78
- Casonato, Carlo*, *La tutela delle minoranze etnico-linguistiche in relazione alla rappresentanza politica: un'analisi comparata. Seminario. Trento, 17 novembre 1997* (1998)
- Casonato, Carlo* (Hg.), *Lezioni sui principi fondamentali della Costituzione* (2010)
- Cassese, Antonio*, *Il diritto internazionale nel mondo contemporaneo* (1984)
- Cassese, Antonio*, *International Law* (2001)

- Castelli*, Luca, Prospettive di interpretazione e di attuazione della via italiana al „federalismo“ (2007)
- Castelli*, Mario, Il problema altoatesino dal 1946 al 1961, AS 1961, 141
- Castelli*, Mario, L'accordo De Gasperi-Gruber sull'Alto Adige, AS 1960, 337
- Cecchetti*, Marcello, La legge statutaria come strumento di affermazione dell'autonomia e dell'identità delle Regioni speciali, *federalismi.it* Nr. 3/2008, <http://federalismi.it/AppIOpenFilePDF.cfm?artid=9201&dpath=document&dfile=05022008082851.pdf> (30.9.2020) [ebenfalls abgedruckt in: *Chessa, Omar/Pinna, Pietro* (Hg.), *La riforma della Regione speciale: Dalla legge statutaria al nuovo Statuto speciale* (2008) 21]
- Cede*, Franz, Südtirol und Österreichs Schutzfunktion, *EJM* 2018, 24
- Celotto*, Alfonso, Art. 3, 1° co., in: *Bifulco, Raffaele/Celotto, Alfonso/Olivetti, Marco* (Hg.), *Commentario alla Costituzione* (2006) 65
- Celotto*, Alfonso/*Sarandrea, Agostino*, Le funzioni amministrative, in: *Groppi, Tania/Olivetti, Marco* (Hg.), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V²* (2003) 177
- Condon*, Paolo (Hg.), *Il diritto privato nella giurisprudenza. Proprietà e diritti reali. I. Proprietà – Beni – Multiproprietà – Superficie – Enfiteusi* (2011)
- Cerri*, Augusto, *Corso di giustizia costituzionale⁵* (2008)
- Cesareo*, Placido, *L'autonomia della regione Trentino-Alto Adige e delle province di Trento e Bolzano* (1957)
- Chen*, Lung-chu, *An Introduction to Contemporary International Law. A policy-oriented perspective³* (2015)
- Chessa, Omar/Pinna, Pietro* (Hg.), *La riforma della Regione speciale: Dalla legge statutaria al nuovo Statuto speciale* (2008)
- Chiara*, Giuseppe, *Le leggi statutarie delle regioni speciali. Contributo allo studio dell'autonomia statutaria regionale nello Stato autonomista* (2012)
- Chiappa*, Roberto, *Le esperienze delle commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione degli statuti speciali regionali, Le Regioni 2008*, 1051
- Chinkin*, Christine, *A Mirage in the Sand? Distinguishing Binding and Non-Binding Relations Between States*, *LJIL* 1997, 223 [ebenfalls abgedruckt in: *Davidson, Scott* (Hg.), *The Law of Treaties* (2004) 107]
- Clementi*, Siglinde/*Woelk, Jens* (Hg.), 1992: *Ende eines Streits. Zehn Jahre Streitbeilegung im Südtirolkonflikt zwischen Italien und Österreich* (2003) [auch in italienischer Sprache erschienen: *Di Michele, Andrea/Palermo, Francesco/Pallaver, Günther* (Hg.), 1992: *Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese* (2003)]
- Coduti*, Daniele, *Agricoltura*, in: *Bifulco, Raffaele/Celotto, Alfonso* (Hg.), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001–2014* (2015) 413

- Coduti*, Daniele, Caccia, in: Bifulco, Raffaele/Celotto, Alfonso (Hg.), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001–2014* (2015) 423
- Coduti*, Daniele, Pesca, in: Bifulco, Raffaele/Celotto, Alfonso (Hg.), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001–2014* (2015) 457
- Colacino*, Nicola, *Obblighi internazionali e ordinamento costituzionale a dieci anni dalle sentenze gemelle: breve cronaca di un lungo assedio*, Rivista di Diritti Comparati Nr. 3/2017, 244, <http://diritticomparati.it/wp-content/uploads/2019/05/8.-Colacino.pdf> (30.9.2020)
- Conetti*, Giorgio, *Das Gruber-Degasperi-Abkommen im Rahmen der Europäischen Verträge über die Lage der Minderheiten*, in: *Autonome Region Trentino-Südtirol* (Hg.), *50 Jahre Gruber-Degasperi-Abkommen. Vom internationalen Konflikt zum gemeinsamen Einsatz für Europa. Bericht der Tagung* (1994) 133
- Conetti*, Giorgio, *La controversia italo-austriaca relativa alla minoranza di lingua tedesca in Alto Adige e la sua soluzione*, in: Guttry, Andrea de/Ronzitti, Natalino (Hg.), *I rapporti di vicinato tra Italia e Austria* (1987) 17
- Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino – Alto Adige/Südtirol*, *Proposte per la riforma dello Statuto di autonomia. Documento conclusivo della Consulta istituita dalla legge della Provincia autonoma di Trento 1/2016. Relazione sulla partecipazione, Leggi Per Voi Nr. 421* (2018), <http://www.riformastatuto.tn.it/content/download/16357/263768/version/1/file/Documento+conclusivo.+Proposte+per+la+riforma+dello+Statuto+di+autonomia.pdf> (30.9.2020) [vgl. auch die Zusammenfassung in italienischer Sprache: *dies.*, *Proposte per la riforma dello Statuto di autonomia. Sintesi del Documento conclusivo della Consulta istituita dalla legge della Provincia autonoma di Trento 1/2016* (2018), http://www.riformastatuto.tn.it/content/download/16407/264197/version/1/file/Sintesi_del_documento_conclusivo_ita.pdf (30.9.2020); deutsche Fassung: *dies.*, *Vorschläge zur Reform des Autonomiestatuts. Zusammenfassung des Abschlussdokuments der Consulta, eingesetzt mit Landesgesetz der Autonomen Provinz Trient Nr. 1/2016* (2018), http://www.riformastatuto.tn.it/content/download/16410/264215/version/1/file/Sintesi_del_documento_conclusivo_tedesco.pdf (30.9.2020); für weitere Zusammenfassungen in die ladinische, die fersentalerische und die zimbrische Sprache siehe zudem unter <http://www.riformastatuto.tn.it/DOCUMENTO-CONCLUSIVO-DELLA-CONSULTA> (30.9.2020)]
- Contartese*, Cristina, *La prassi successiva come metodo per modificare un trattato nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, RDI 2014, 419
- Conti*, Daniele, *Turismo*, in: Bifulco, Raffaele/Celotto, Alfonso (Hg.), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001–2014* (2015) 491
- Conti*, Davide, *L'anima nera della Repubblica. Storia del Msi* (2013)
- Corsini*, Umberto, *La genesi degli accordi Degasperi-Gruber nella politica interna italiana*, in: *Region Trentino-Südtirol* (Hg.), *Der Pariser Vertrag. 5. September 1946. Zum dreißigsten Jahrestag der Unterzeichnung des Degasperi-Gruber-Abkommens* (1976) 53
- Corsini*, Umberto/*Lill*, Rudolf, *Südtirol 1918–1946* (1988)

- Corte Suprema di Cassazione/Casa Editrice Giuffrè* (Hg.), Studi in memoria di Andrea Torrente. II (1968)
- Corten, Olivier/Klein, Pierre* (Hg.), The Vienna Conventions on the Law of Treaties. A Commentary. Volume I (2011)
- Corten, Olivier/Klein, Pierre* (Hg.), The Vienna Conventions on the Law of Treaties. A Commentary. Volume II (2011)
- Cortese, Fulvio*, Spigolatura sul sistema delle Conferenze e sulle sue „magnifiche sorti e progressive“: una retrospettiva, un punto di vista e un auspicio, *Le Regioni* 2017, 119
- Corvaja, Fabio*, La potestà concorrente, tra conferme e novità, *Le Regioni* 2011, 287
- Cosmelli, Gianluca*, Agricoltura (e foreste), in: Guzzetta, Giovanni/Marini, Francesco Saverio/Morana, Donatella (Hg.), Le materie di competenza regionale. Commentario (2015) 3
- Cosmelli, Gianluca*, Artigianato e istruzione artigiana, in: Guzzetta, Giovanni/Marini, Francesco Saverio/Morana, Donatella (Hg.), Le materie di competenza regionale. Commentario (2015) 19
- Cossiri, Angela*, Art. 11, in: Bartole, Sergio/Bin, Roberto (Hg.), Commentario breve alla Costituzione² (2008) 88
- Cosulich, Matteo*, Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale (2017), <http://iris.unitn.it/retrieve/handle/11572/181991/146970/COLLANA%20DELLA%20FACOLTA%20VOLUME%202013.pdf> (30.9.2020)
- Cosulich, Matteo*, Le sanità regionali „speciali“, in: Balduzzi, Renato (Hg.), Diritto alla salute e servizi sanitari tra consolidamento e indebolimento (2016) 43
- Cosulich, Matteo*, Trentino-Alto Adige, in: Vandelli, Luciano (Hg.), Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali (2012) 291
- Cot, Jean-Pierre*, La conduite subséquente des Parties a un traité, RGDIP 1966, 632
- Cottier, Thomas/Müller, Jörg Paul, Estoppel*, in: Wolfrum, Rüdiger (Hg.), MPEPIL, Online-Ausgabe (2007)
- Covino, Fabrizia*, Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale (2018)
- Crawford, James*, Brownlie's Principles of Public International Law⁸ (2012)
- Crema, Luigi*, La prassi successiva e l'interpretazione del diritto internazionale scritto (2017)
- Crema, Luigi*, Subsequent Agreements and Subsequent Practice within and outside the Vienna Convention, in: Nolte, Georg (Hg.), Treaties and Subsequent Practice (2013) 13
- Crootof, Rebecca*, Change Without Consent: How Customary International Law Modifies Treaties, YJIL 2016, 237
- Dahm, Georg/Delbrück, Jost/Wolfrum, Rüdiger*, Völkerrecht. Band I/3. Die Formen des völkerrechtlichen Handelns; Die inhaltliche Ordnung der internationalen Gemeinschaft² (2002)
- D'Amico, Giacomo*, La finanza delle Regioni speciali tra mancata attuazione degli statuti e accordi „riparatori“, Nota a sentenza n. 155/2015, *Le Regioni* 2016, 128
- D'Atena, Antonio*, Der verfassungsrechtliche Minderheitenschutz und die Rolle des Pariser Vertrags, in: Obwexer, Walter/Pfanzelter, Eva (Hg.), 70 Jahre Pariser Vertrag (2017) 155

[italienische Fassung: *ders.*, L'accordo De Gasperi-Gruber e la garanzia di una „speciale“ specialità, Giur. cost. 2016, 1879; englische Fassung: *ders.*, The Autonomous Regional Power of South Tyrol under the umbrella of the Paris Austro-Italian Agreement, Italian Papers on Federalism Nr. 1/2017, <http://italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it/the-autonomous-regional-power-of-south-tyrol-under-the-umbrella-of-the-paris-austro-italian-agreement.html> (30.9.2020)]

D'Atena, Antonio, Diritto regionale³ (2017)

D'Atena, Antonio, L'Italia verso il „federalismo“. Taccuini di viaggio (2001)

D'Atena, Antonio, Le regioni dopo il *big bang*. Il viaggio continua (2005)

D'Atena, Antonio, Materie legislative e tipologia delle competenze, Quad. cost. 2003, 15

D'Atena, Antonio (Hg.), Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma del titolo V (2005)

Davidson, Scott (Hg.), The Law of Treaties (2004)

De Martin, Gian Candido, Il riassetto costituzionale della potestà regolamentare ed il nuovo ruolo normativo degli enti locali, in: Tarchi, Rolando (Hg.), Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. *Un primo bilancio* (2006) 111

De Martin, Gian Candido, L'autonomia e le differenziazioni regionali. I nodi pendenti, Italian Papers on Federalism Nr. 1–2/2016, <http://italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it/l-autonomia-e-le-differenziazioni-regionali-i-nodi-pendenti.html> (30.9.2020)

De Santis, Valeria, Servizi pubblici locali, in: Bifulco, Raffaele/Celotto, Alfonso (Hg.), Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001–2014 (2015) 463

Decken, Kerstin von der, Article 39. General rule regarding the amendment of treaties, in: Dörr, Oliver/Schmalenbach, Kirsten (Hg.), Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary² (2018) 757

Degenhard, Maximilian, Der Österreichisch-Italienische Streit über Südtirol vor den Vereinten Nationen, Dissertation Würzburg (1967)

Demuro, Gianmario, La specialità e i suoi confini, Italian Papers on Federalism Nr. 1–2/2016, <http://italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it/la-specialita-e-i-suoi-confini.html> (30.9.2020)

Demuro, Gianmario, Regioni ordinarie e regioni speciali, in: Groppi, Tania/Olivetti, Marco (Hg.), La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V² (2003) 47

Demuro, Gianmario/*Ruggiu*, Ilenia, Regioni speciali: una visione d'insieme, in: Vandelli, Luciano (Hg.), Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali (2012) 395

Denicolò, Guido/*Pallaver*, Günther, Doppelstaatsbürgerschaft für Südtiroler/-innen: Verzicht auf Alleingänge, in: Alber, Elisabeth/Engl, Alice/*Pallaver*, Günther (Hg.), *Politika* 2018. Südtiroler Jahrbuch für Politik (2018) 255

Di Ruzza, Marco, L'Austria e l'Alto Adige. La „Funzione di Tutela“ austriaca verso il Sudtirolo nei rapporti diplomatici Roma-Vienna (2009)

- Dolso*, Gian Paolo, Art. 3, in: Bartole, Sergio/Bin, Roberto (Hg.), Commentario breve alla Costituzione² (2008) 14
- Domej*, Tanja, Rechtsfragen der Vertretung im Volksgruppenbeirat. Zugleich eine Besprechung des Beschlusses des VwGH vom 26. 5. 2003, 98/12/0528, *migraLex* 2003, 87
- D'Orlando*, Elena, Attualità e prospettive dell'autonomia speciale: teoria e prassi di un modello, nell'esperienza della Regione Friuli Venezia Giulia, *Italian Papers on Federalism* Nr. 1/ 2017, <http://italianpaperonfederalism.issirfa.cnr.it/attualit-e-prospettive-dell-autonomia-speciale-teoria-e-prassi-di-un-modello-nell-esperienza-della-regione-friuli-venezgia-giulia.html> (30. 9. 2020)
- D'Orlando*, Elena, Clausola di salvaguardia e metodo negoziale: suggestioni (in controtendenza) per un nuovo statuto costituzionale delle autonomie speciali, in: Palermo, Francesco/ Parolari, Sara (Hg.), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione* (2015) 117
- D'Orlando*, Elena, La rilevanza del fattore „minoranza linguistica“ nella revisione statutaria del Friuli Venezia Giulia, in: Toniatti, Roberto (Hg.), *Il fattore „minoranza linguistica“ nella revisione statutaria delle autonomie speciali alpine* (2017) 61
- D'Orlando*, Elena/*Grisostolo*, Francesco Emanuele, La disciplina degli enti locali tra uniformità e differenziazione, in: Palermo, Francesco/Parolari, Sara (Hg.), *Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali* (2018) 99
- Dörr*, Oliver, Article 31. General rule of interpretation, in: ders./Schmalenbach, Kirsten (Hg.), *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary²* (2018) 559
- Dörr*, Oliver/*Schmalenbach*, Kirsten (Hg.), *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary²* (2018)
- Dragogna*, Sergio, *L'autonomia provinciale nel quadro della Regione Trentino-Alto Adige* (1963)
- Dubis*, Klaus, *Das Recht auf den Gebrauch der Sprachen im Umgang mit der öffentlichen Verwaltung. Gleichwertiger Schutz der deutschen und der italienischen Sprache in Südtirol* (2008)
- Durnwalder*, Meinhard, *Die Reform des Südtiroler Autonomiestatuts. Das Verfassungsgesetz Nr. 2/2001: Entstehung, Inhalt und Auswirkungen auf die Autonome Provinz Bozen-Südtirol* (2005)
- Ebner*, Toni (Hg.), *Südtirol in Not und Bewährung. Festschrift Michael Gamper* (1955)
- Egen*, Alexander von, *Die Südtirol-Frage vor den Vereinten Nationen* (1997)
- Ehm*, Trithjof, *Das völkerrechtliche Demokratiegebot. Eine Untersuchung zur schwindenden Wertneutralität des Völkerrechts gegenüber den staatlichen Binnenstrukturen* (2013)
- Eisendle*, Andreas, Geförderter Wohnbau, in: Obwexer, Walter/Happacher, Esther/Baroncelli, Stefania/Palermo, Francesco (Hg.), *EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie. Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf die Autonomie des Landes Südtirol am Beispiel ausgewählter Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen* (2015) 291
- Eisendle*, Andreas, Verkehr, in: Obwexer, Walter/Happacher, Esther/Zwilling, Carolin (Hg.), *EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie II. Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft*

- auf die Autonomie des Landes Südtirol am Beispiel ausgewählter Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen – eine Fortsetzung (2019) 380
- Engl, Alice/Pallaver, Günther/Alber, Elisabeth* (Hg.), *Politika* 2019. Südtiroler Jahrbuch für Politik (2019)
- Erhard, Benedikt* (Hg.), *Südtirol und der Pariser Vertrag. Geschichte und Perspektiven* (1988)
- Ermacora, Felix*, *Autonomie als innere Selbstbestimmung*, AVR 2000, 285
- Ermacora, Felix*, *Der Minderheiten- und Volksgruppenschutz vor dem Europarat*, in: *Weiter, Theodor* (Hg.), *System eines internationalen Volksgruppenrechts. 2. Teil: Innerstaatliche, regionale und universelle Struktur eines Volksgruppenrechts* (1972) 73
- Ermacora, Felix*, *Die Debatten über Südtirol vom Jahre 1966 im italienischen Parlament und im deutschen Bundestag. Einführung und Texte*, ÖZA 1966, 355
- Ermacora, Felix*, *Die Südtirolfrage 1969/1970, Der Donauraum 1970*, 1
- Ermacora, Felix*, *Die Tragweite des Sprachgebrauchs in der Südtirolpolitik*, in: *Riedl, Franz Hieronymus/Pan, Christoph/Cescutti, Marian/Gismann, Robert* (Hg.), *Tirol im 20. Jahrhundert. Festschrift für Viktoria Stadlmayer zur Vollendung des 70. Lebensjahres in Würdigung ihres Wirkens für das ganze Tirol* (1989) 59
- Ermacora, Felix*, *Geheimbericht der Südtiroler Delegation zur Pariser Konferenz 1946* (1987)
- Ermacora, Felix*, *Stellungnahme zur Frage der internationalen Verankerung des Pakets und zur Note vom 22. 4. 1992, Il Mattino dell'Alto Adige vom 21. 5. 1992. Extra-Blatt, zitiert nach: Bucher, Nicoletta, Rechtsprobleme nach der Beilegung des Streites über Südtirol, Vereinte Nationen Nr. 5/1992, 153 (156, Fn. 12)*
- Ermacora, Felix*, *Südtirol als Rechtsproblem in nationaler und internationaler Sicht*, in: *Huter, Franz* (Hg.), *Südtirol. Eine Frage des europäischen Gewissens* (1965) 426
- Ermacora, Felix*, *Südtirol und das Vaterland Österreich* (1984)
- Ermacora, Felix*, *Vor der Streitbeendigungserklärung? Analyse aktueller Entwicklungen der österreichischen Südtirolpolitik*, ÖJP 1988, 155
- Europäische Akademie Bozen* (Hg.), *Die Südtiroler Autonomie in europäischer Perspektive. L'autonomia altoatesina nella prospettiva europea* (1997)
- Falcon, Giandomenico*, *Auswirkungen des Verfassungsgesetzes Nr. 3/2001 auf die Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie Südtirols*, in: *Happacher, Esther/Obwexer, Walter* (Hg.), *40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration* (2013) 32
- Falcon, Giandomenico*, *Modalità di definizione delle competenze legislative autonome rispetto al potere legislativo statale. Documento di lavoro, Versione provvisoria* (2016), <http://www.riformastatuto.tn.it/content/download/14088/243930/version/1/file/28-11-2016+Relazione+introduttiva.+Competenze++Falcon.pdf> (30. 9. 2020)
- Falcon, Giandomenico*, *Ripensando le istituzioni territoriali, tra diritto pubblico ed esperienza*, IdF 2014, 11
- Falcon, Giandomenico* (Hg.), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131* (2003)

- Falcon*, Giandomenico (Hg.), Sviluppo e mutamento della Costituzione. Il regionalismo italiano e la speciale autonomia del Trentino e dell'Alto Adige/Südtirol (2003)
- Falletta*, Pietro, Assistenza e servizi sociali, in: Guzzetta, Giovanni/Marini, Francesco Saverio/Morana, Donatella (Hg.), Le materie di competenza regionale. Commentario (2015) 27
- Fawcett*, James, The legal character of international agreements, BYIL 1953, 381
- Fenet*, Alain, La fin du litige italo-autrichien sur le Haut Adige-Tyrol du Sud, AFDI 1993, 357
- Fenet*, Alain, La Question du Tyrol du Sud. Un problème de Droit international (1968)
- Ferrandi*, Giuseppe/*Pallaver*, Günther (Hg.), Die Region Trentino-Südtirol im 20. Jahrhundert. I. Politik und Institutionen (2007)
- Ferrara*, Antonio, Dalla clausola di maggior favore a quella di minor sfavore per le Regioni a Statuto speciale, Italian Papers on Federalism Nr. 1–2/2016, <http://italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it/dalla-clausola-di-maggior-favore-a-quella-di-minor-sfavore-per-le-regioni-a-statuto-speciale.html> (30.9.2020)
- Ferrara*, Antonio/*Salerno*, Giulio M. (Hg.), Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale (2003)
- Ferrari*, Josef, Das Schulwesen in Südtirol, in: Pfaundler, Wolfgang (Hg.), Südtirol. Versprechen und Wirklichkeit (1958) 220
- Fitzmaurice*, Gerald, Law and Procedure of the International Court of Justice: Treaty Interpretation and Certain Other Treaty Points, BYIL 1951, 1
- Föderalistische Union Europäischer Volksgruppen*, Das Recht auf politische Partizipation der autochthonen, nationalen Minderheiten/Volksgruppen in Europa² (2010), http://fuen.org/assets/upload/editor/docs/doc_hZYicrgW_Das_Recht_auf_Politische_Partizipation.pdf (30.9.2020)
- Folz*, Hans-Peter, Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten nach föderalen Maßstäben, in: Gamper, Anna/Bußjäger, Peter/Karlhofer, Ferdinand/*Pallaver*, Günther/*Obwexer*, Walter (Hg.), Föderale Kompetenzverteilung in Europa (2016) 643
- Fontaine*, Anna, Artikel 7. A. Allgemeiner Teil – Europarat, in: Hofmann, Rainer/Angst, Doris/Lantschner, Emma/Rautz, Günther/Rein, Detlev (Hg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015) 262
- Fontana*, Gianpaolo, Nuove specialità e tutela delle minoranze linguistiche. Il caso del Trentino Alto Adige, in: Ferrara, Antonio/*Salerno*, Giulio M. (Hg.), Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale (2003) 275
- Fontana*, Josef/*Haider*, Peter W./*Leitner*, Walter/*Mühlberger*, Georg/*Palme*, Rudolf/*Parteli*, Othmar/*Riedmann*, Josef (Hg.), Geschichte des Landes Tirol. Band 4: Die Zeit von 1918 bis 1970 (1988)
- Fraenkel-Haeberle*, Cristina, Linguistic Rights and the Use of Language, in: Woelk, Jens/Palermo, Francesco/Marko, Joseph (Hg.), Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol (2008) 259
- Francini*, Mauro/*Colucci*, Maria, La ridefinizione degli standard urbanistici quale strategia di rigenerazione urbana, in: Sbetti, Francesco/Rossi, Francesco/*Talia*, Michele/*Trillo*, Claudia

- (Hg.), *Il Governo della città nella contemporaneità. La città come motore di sviluppo. Tema 2. Quale forma di piano e i nuovi compiti della pianificazione* (2013) 439
- Freschi, Louis, Le Haut Adige – Tyrol du Sud. Autonomie et développement* (1988)
- Frowein, Jochen Abraham/Bank, Roland, The Participation of Minorities in Decision-Making Processes, ZaöRV* 2001, 1
- Furlani, Silvio, Das historische Modell der Autonomie der Region Trentino-Südtirol, in: Wandruszka, Adam/Jedlicka, Ludwig (Hg.), Innsbruck – Venedig: Österreichisch-italienische Historikertreffen 1971 und 1972* (1975) 491
- Fusaro, Carlo, La forma di governo regionale, in: Groppi, Tania/Olivetti, Marco (Hg.), La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V²* (2003) 77
- Gabriele, Francesco, Decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali, Enciclopedia giuridica Treccani. Band XI* (1989)
- Gamper, Anna, Die „devolution“ im Vereinigten Königreich: Renaissance der historischen Nationen?, in: Pan, Christoph/Pfeil, Beate Sibylle (Hg.), Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen. Band 3* (2006) 415
- Gamper, Anna, Regeln der Verfassungsinterpretation* (2012)
- Gamper, Anna, Regionalismus und Sezession – verfassungsrechtliche Herausforderungen und Antworten im europäischen Vergleich, in: Obwexer, Walter/Bußjäger, Peter/Gamper, Anna/Happacher, Esther (Hg.), Integration oder Desintegration? Herausforderungen für die Regionen in Europa* (2018) 59
- Gamper, Anna, Staat und Verfassung. Einführung in die Allgemeine Staatslehre⁴* (2018)
- Gamper, Anna/Bußjäger, Peter/Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther/Obwexer, Walter (Hg.), Föderale Kompetenzverteilung in Europa* (2016)
- Gamper, Anna/Pan, Christoph (Hg.), Volksgruppen und regionale Selbstverwaltung in Europa* (2008)
- Gardiner, Richard K., Treaty Interpretation* (2008)
- Garofalo, Luciano, Obblighi internazionali e funzione legislativa* (2009)
- Gatterer, Claus, Beziehungen vom Gruber-De Gasperi-Abkommen bis zum Südtirol-Paket, in: Wandruszka, Adam/Jedlicka, Ludwig (Hg.), Innsbruck – Venedig: Österreichisch-italienische Historikertreffen 1971 und 1972* (1975) 521
- Gattini, Andrea, La chiusura della controversia italo-austriaca sull'Alto Adige, RDI* 1992, 348
- Gautier, Philippe, Les accords informels et la Convention de Vienne sur le droit des traités entre États, in: Korten, Olivier/Angelet, Nicolas/David, Eric/Klein, Pierre (Hg.), Droit du pouvoir, Pouvoir du droit. Mélanges offerts à Jean Salmon* (2007) 425
- Gautier, Philippe, Non-Binding Agreements, in: Wolfrum, Rüdiger (Hg.), MPEPIL, Online-Ausgabe* (2006)
- Gehler, Michael, 25 Thesen zur österreichischen (und italienischen) Südtirolpolitik 1945 bis 2001, in: Warasin, Markus (Hg.), Unsere Sache ist gerecht. Südtirol als Thema der österreichischen Außenpolitik vor dem Hintergrund der europäischen Einigung* (2002) 232

- Gehler, Michael*, Kursaal von Meran am 22./23. 11. 1969: Die Paket-Entscheidung vor 40 Jahren. Analyse und Bilanz einer Weichenstellung der Geschichte Südtirols, ÖJP 2009, 417
- Gehler, Michael*, Vergangenheitspolitik und Demokratieentwicklung südlich des Brenners. Überlegungen zur „alten“ und „neuen“ Zeitgeschichtsschreibung Südtirols, in: Hartungen, Christoph von/Heiss, Hans/Pallaver, Günther/Romeo, Carlo/Verdorfer, Martha (Hg.), Demokratie und Erinnerung. Südtirol – Österreich – Italien. Festschrift für Leopold Steurer zum 60. Geburtstag (2006) 107
- Gehler, Michael* (Hg.), Verspielte Selbstbestimmung? Die Südtirolfrage 1945/46 in US-Geheimdienstberichten und österreichischen Akten. Eine Dokumentation (1996)
- Gehler, Michael*, Verspielte Selbstbestimmung und verweigerter Autonomie 1945–1948: Das Pariser Abkommen – keine „Magna Charta“ für Südtirol!, in: Obwexer, Walter/Pfanzelter, Eva (Hg.), 70 Jahre Pariser Vertrag (2017) 63
- Gehler, Michael*, Vollendung der Bilateralisierung als diplomatisch-juristisches Kunststück: Die Streitbeilegungserklärung zwischen Italien und Österreich 1992, in: Clementi, Siglinde/Woelk, Jens (Hg.), 1992: Ende eines Streits. Zehn Jahre Streitbeilegung im Südtirolkonflikt zwischen Italien und Österreich (2003) 17
- Gehler, Michael/Steininger, Rolf* (Hg.), Österreich und die europäische Integration seit 1945. Aspekte einer wechselvollen Entwicklung² (2014)
- Gianfrancesco, Eduardo*, Il controllo sulle leggi regionali nel nuovo art. 127, in: Groppi, Tania/Olivetti, Marco (Hg.), La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V² (2003) 147
- Gianfrancesco, Eduardo*, Il potere sostitutivo, in: Groppi, Tania/Olivetti, Marco (Hg.), La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V² (2003) 235
- Gianfrancesco, Eduardo*, L'abolizione dei controlli sugli atti amministrativi e la scomparsa della figura del commissario del governo, in: Groppi, Tania/Olivetti, Marco (Hg.), La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V² (2003) 227
- Giangaspero, Paolo*, La nascita delle Regioni speciali, in: Mangiameli, Stelio (Hg.), Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma. Volume I (2012) 119
- Giangaspero, Paolo*, La transitorietà infinita: l'applicazione della clausola di maggior favore a quasi vent'anni dalla sua entrata in vigore, Nota a sentenza n. 119/2019, Le Regioni 2019, 869
- Giovannetti, Gabriele*, Sviluppo e aspetti critici della decretazione attuativa dello Statuto di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, IdF 2019, 231
- Gismann, Robert*, Die Südtiroler Autonomie und die österreichische Schutzfunktion. Neue Entwicklungen aus österreichischer Sicht, EE 2003, 10
- Giupponi, Tommaso F.*, Nascita e trasfigurazione di una materia trasversale: il caso della „sicurezza“, Nota a sentenza n. 21/2010, Le Regioni 2011, 1118
- Grabenwarter, Christoph*, Völkerrecht, Recht der Europäischen Union und nationales Recht, in: Reinisch, August (Hg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Band I: Textteil⁵ (2013) Rz. 522
- Granara, Daniele*, Il principio autonomistico nella Costituzione² (2019)

- Grigolli*, Stephan, Sprachliche Minderheiten in Italien, insbesondere Südtirol, und in Europa. Der Gebrauch der Sprache vor Behörden und Gerichten und die Vergabe öffentlicher Stellen (1997), zugleich Dissertation Köln (1997)
- Groppi*, Tania, Il ricorso per „mancato adeguamento“ della legislazione del Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e Bolzano nelle prime pronunce della Corte costituzionale, Giur. it. 1995, Teil I, 263
- Groppi*, Tania, Limiti all'immediata applicabilità delle leggi statali nel territorio del Trentino-Alto Adige e ricorso per „mancato adeguamento“, Giur. cost. 1997, 3663
- Groppi*, Tania, Regioni e Unione europea, in: dies./Olivetti, Marco (Hg.), La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V² (2003) 155
- Groppi*, Tania/Olivetti, Marco (Hg.), La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V² (2003)
- Grote*, Georg/Siller, Barbara (Hg.), Südtirolismen. Erinnerungskulturen – Gegenwartsreflexionen – Zukunftsvisionen (2011)
- Gruber*, Karl, Brief an den Südtiroler Delegationsleiter in Paris *Otto von Guggenberg* vom 24. 9. 1946, abgedruckt in: *Miehsler*, Herbert, Das Gruber-De Gasperi-Abkommen und seine Auslegung, in: *Huter*, Franz (Hg.), Südtirol. Eine Frage des europäischen Gewissens (1965) 385 (404), sowie in: *Gruber*, Karl, Zwischen Befreiung und Freiheit. Der Sonderfall Österreich² (1953) 88 ff.
- Gruber*, Karl, Ein politisches Leben. Österreichs Weg zwischen den Diktaturen (1976)
- Gruber*, Karl, Zwischen Befreiung und Freiheit. Der Sonderfall Österreich² (1953)
- Gschnitzer*, Franz, Die Frage Südtirol. Sonderdruck aus den Österreichischen Monatsheften (1957)
- Gschnitzer*, Franz, Die sogenannte de-facto-Autonomie für Südtirol, ÖZA 1960/1961, 287
- Gschnitzer*, Franz, Regionalautonomie, in: *Riedl*, Franz Hieronymus (Hg.), Südtirol. Land europäischer Bewährung. Kanonikus Michael Gamper zum 70. Geburtstag (1955) 207
- Gschnitzer*, Franz, Verantwortung für Südtirol, in: *Pfaundler*, Wolfgang (Hg.), Südtirol. Versprechen und Wirklichkeit (1958) 15
- Guastafarro*, Barbara, Organizzazione amministrativa regionale, in: *Bifulco*, Raffaele/Celotto, Alfonso (Hg.), Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001–2014 (2015) 453
- Guazzarotti*, Andrea, Art. 6, in: *Bartole/Bin* (Hg.), Commentario breve alla Costituzione² (2008) 53
- Guazzarotti*, Andrea, L'interpretazione conforme alla CEDU: una mappatura a dieci anni dalle sentenze „gemelle“ della corte costituzionale, Osservatorio sulle fonti Nr. 1/2018, <http://osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-saggi/speciali/speciale-i-trattati-nel-sistema-delle-fonti-a-10-anni-dalle-sentenze-348-e-349-del-2007-della-corte-costituzionale-fasc-1-2018/1188-l-interpretazione-conforme-alla-cedu-una-mappatura-a-dieci-anni-dalle-sentenze-gemelle-della-corte-costituzionale/file> (30.9.2020)

- Guella*, Flavio, Il principio negoziale nei rapporti finanziari tra livelli di governo, *Le Regioni* 2014, 131
- Guella*, Flavio, Principio di connessione risorse-funzioni e revisione della disciplina finanziaria delle autonomie speciali. *Le riforme dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, dalla delega sul c.d. federalismo fiscale alla Legge di Stabilità 2015*, federalismi.it Nr. 8/2015, <http://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=29303&dpath=document&dfile=22042015130959.pdf> (30. 9. 2020)
- Guella*, Flavio/*Manica*, Sandro, A metà del guado, dalla norma di attuazione alla legge costituzionale: competenze sull'energia idroelettrica e revisione dello Statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol, *Le Regioni* 2018, 340
- Guggenberg*, Otto von, Die Magna Charta für Südtirol, Dolomiten vom 3.9. 1966, zitiert nach: *Ritschel*, Karl Heinz, Diplomatie um Südtirol. Politische Hintergründe eines europäischen Versagens (1966) 251
- Guttry*, Andrea de/*Ronzitti*, Natalino (Hg.), I rapporti di vicinato tra Italia e Austria (1987)
- Guzzetta*, Giovanni/*Marini*, Francesco Saverio/*Morana*, Donatella (Hg.), Le materie di competenza regionale. Commentario (2015)
- Hafner*, Gerhard, Das Selbstbestimmungsrecht und Südtirol, in: *Hilpold*, Peter (Hg.), Das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Vom umstrittenen Prinzip zum vieldeutigen Recht? (2009) 131
- Hafner*, Gerhard, Die Entwicklung des Rechts des Minderheitenschutzes, in: *Hofmann*, Rainer/*Angst*, Doris/*Lantschner*, Emma/*Rautz*, Günther/*Rein*, Detlev (Hg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015) 27
- Hafner*, Gerhard, Einige Anmerkungen zur Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs im Fall Südtirol, in: *Raffener*, Andreas (Hg.), 25 Jahre Streitbeilegung 1992–2017 – Ist das „Südtirolproblem“ gelöst?! (2018) 235
- Hafner*, Gerhard, Subsequent Agreements and Practice: Between Interpretation, Informal Modification, and Formal Amendment, in: *Nolte*, Georg (Hg.), *Treaties and Subsequent Practice* (2013) 105
- Hagg*, Walter, Auf der Zielgerade zum Paketabschluss: Erinnerungen an die Autonomieentwicklungen 1988–1992, in: *Grote*, Georg/*Siller*, Barbara (Hg.), Südtirolismen. Erinnerungskulturen – Gegenwartsreflexionen – Zukunftsvisionen (2011) 57
- Haider-Quercia*, Ulrike, Minderheitenschutz und Gleichheitsgebot im Wahlrecht, *EE* 2014, 78
- Haller*, Matthias, Die Aufteilung von öffentlichen Aufträgen in Lose in Südtirol, Tirol und Bayern (2016)
- Haller*, Matthias, Gesundheitswesen, in: *Obwexer*, Walter/*Happacher*, Esther/*Zwilling*, Carolin (Hg.), EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie II. Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf die Autonomie des Landes Südtirol am Beispiel ausgewählter Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen – eine Fortsetzung (2019) 223
- Haller*, Matthias, Il governo dell'economia. Alto Adige/Südtirol, in: *Happacher*, Esther/*Toniatti*, Roberto (Hg.), *Gli ordinamenti dell'Euregio. Una comparazione* (2018) 259
- Haller*, Matthias, Il sistema politico. Alto Adige/Südtirol, in: *Happacher*, Esther/*Toniatti*, Roberto (Hg.), *Gli ordinamenti dell'Euregio. Una comparazione* (2018) 51

- Haller, Matthias*, Sprachenrechte in Südtirol auf dem Prüfstand des Ärztemangels, in: Burger, Simon/Palmstorfer, Rainer/Prickartz, Anne-Carlijn/Staudinger, Isabel/Weber, Teresa/Weiser, Katharina/Weismann, Paul (Hg.), Recht und Sprache. Tagung der Österreichischen Assistentinnen und Assistenten Öffentliches Recht. Band 9. Salzburg 2018 (2019) 135, http://jan-sramek-verlag.at/fileadmin/user_upload/Burger_et_al_Hrsg_Recht_und_Sprache_AssOER_Bd_09_Salzburg_2018_978-3-7097-0190-4.pdf (30.9.2020)
- Happacher, Esther*, Auftragswesen, in: Obwexer, Walter/Happacher, Esther/Baroncelli, Stefania/Palermo, Francesco (Hg.), EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie. Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf die Autonomie des Landes Südtirol am Beispiel ausgewählter Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen (2015) 177
- Happacher, Esther*, Einführung in das Italienische Verfassungsrecht (2019)
- Happacher, Esther*, Extra-legislative Functions of Second Chambers in Federal Systems, Perspectives on Federalism Nr. 2/2018, E-134, http://on-federalism.eu/attachments/298_download.pdf (30.9.2020)
- Happacher, Esther*, Il fattore „minoranza linguistica“ nella revisione statutaria dell’Alto Adige/Südtirol, in: Toniatti, Roberto (Hg.), Il fattore „minoranza linguistica“ nella revisione statutaria delle autonomie speciali alpine (2017) 19
- Happacher, Esther*, La cultura dell’autonomia – Esempi di un’autonomia „coraggiosa“, in: Toniatti, Roberto (Hg.), La cultura dell’autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un’efficace autonomia regionale (2018) 61
- Happacher, Esther*, Modelle zur Weiterentwicklung der Autonomie, in: dies./Obwexer, Walter (Hg.), 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration (2013) 173
- Happacher, Esther*, Südtirols Autonomie im Spiegel der italienischen Verfassungsreformen, EJM 2016, 537
- Happacher, Esther*, Südtirols Autonomie in Europa. Institutionelle Aspekte der Europäischen Integration (2012)
- Happacher, Esther*, Von der Einheit zur Autonomie und wieder zurück: Kompetenzverteilung all’italiana, in: Gamper, Anna/Bußjäger, Peter/Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther/Obwexer, Walter (Hg.), Föderale Kompetenzverteilung in Europa (2016) 245
- Happacher, Esther/Obwexer, Walter* (Hg.), 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration (2013)
- Happacher, Esther/Palermo, Francesco/Parolari, Sara*, Die autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen des Landes Südtirol, in: Obwexer, Walter/Happacher, Esther/Baroncelli, Stefania/Palermo, Francesco (Hg.), EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie. Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf die Autonomie des Landes Südtirol am Beispiel ausgewählter Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen (2015) 45 [italienische Fassung: *dies.*, L’assetto delle competenze legislative ed amministrative, in: Obwexer, Walter/Happacher, Esther/Palermo, Francesco/Baroncelli, Stefania (Hg.), L’impatto dell’Unione Europea sull’autonomia dell’Alto Adige/Südtirol (2015) 59]
- Happacher, Esther/Toniatti, Roberto* (Hg.), Gli ordinamenti dell’Euregio. Una comparazione (2018)

- Hartungen, Christoph von/Heiss, Hans/Pallaver, Günther/Romeo, Carlo/Verdorfer, Martha* (Hg.), *Demokratie und Erinnerung. Südtirol – Österreich – Italien. Festschrift für Leopold Steurer zum 60. Geburtstag* (2006)
- Heintze, Hans-Joachim*, Die Bedeutung der Allgemeinen Empfehlungen des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hg.), *OSZE-Jahrbuch 2012* (2013) 273
- Heintze, Hans-Joachim*, Die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hg.), *OSZE-Jahrbuch 2000* (2000) 273
- Héraud, Guy*, Die internationale Justiziabilität der „Maßnahmen für die Bevölkerung Südtirols (Paket)“ und das Südtirolproblem, *EE* 1995, 157
- Héraud, Guy*, *L'Autonomie du Tyrol du Sud*, *RGDIP* 1956, 317
- Hermes, Peter*, *Die Südtiroler Autonomie* (1952)
- Heusel, Wolfgang*, „Weiches“ Völkerrecht. Eine vergleichende Untersuchung typischer Erscheinungsformen (1991)
- Hilgers, Alfons J. W.*, Zum englischen Text, in: Weisgerber, Leo, *Vertragstexte als sprachliche Aufgabe. Formulierungs-, Auslegungs- und Übersetzungsprobleme des Südtirol-Abkommens von 1946* (1961) 93
- Hilpold, Peter*, 20 Jahre Streitbeilegungserklärung – Gedankensplitter aus völkerrechtlicher Sicht, in: Pallaver, Günther (Hg.), *Politika 12. Jahrbuch für Politik* (2012) 167
- Hilpold, Peter* (Hg.), *Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich* (2016)
- Hilpold, Peter*, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, in: Reinisch, August (Hg.), *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Band I: Textteil*⁵ (2013) Rz. 1518
- Hilpold, Peter* (Hg.), *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Vom umstrittenen Prinzip zum vieldeutigen Recht?* (2009)
- Hilpold, Peter*, Der Internationale Minderheitenschutz, in: Reinisch, August (Hg.), *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Band I: Textteil*⁵ (2013) Rz. 1471
- Hilpold, Peter*, Der Schutz der Minderheit in der Minderheit im Völkerrecht, in: ders./Perathoner, Christoph (Hg.), *Die Ladiner. Eine Minderheit in der Minderheit* (2005) 9
- Hilpold, Peter*, Der Südtiroler Weg völkerrechtlicher Stufenlösung im europäischen Vergleich, in: Clementi, Siglinde/Woelk, Jens (Hg.), 1992: Ende eines Streits. Zehn Jahre Streitbeilegung im Südtirolkonflikt zwischen Italien und Österreich (2003) 109
- Hilpold, Peter*, Der Südtiroler Weg völkerrechtlicher Stufenlösung im europäischen Vergleich – Stand 2016, in: Raffener, Andreas (Hg.), *70 Jahre Pariser Vertrag 1946–2016. Vorgesichte – Vertragswerk – Zukunftsaussichten* (2016) 133
- Hilpold, Peter*, Die völkerrechtliche Absicherung der Südtirolautonomie, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Voltmer, Leonhard/Woelk, Jens (Hg.), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol* (2005) 38 [italienische Fassung: *ders.*, *Aspetti internazionali dell'autonomia dell'Alto Adige*, in: Marko,

- Joseph/Ortino, Sergio/Palermo, Francesco (Hg.), L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano (2001) 89]
- Hilpold, Peter*, Minderheiten im Recht der Europäischen Union, in: Pan, Christoph/Pfeil, Beate Sibylle (Hg.), Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen. Band 3 (2006) 487
- Hilpold, Peter* (Hg.), Minderheitenschutz in Italien (2009)
- Hilpold, Peter*, Minderheitenschutz in Italien: völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Grundlagen, EE 2008, 3 [ebenfalls abgedruckt in: ders. (Hg.), Minderheitenschutz in Italien (2009) 3]
- Hilpold, Peter*, Modernes Minderheitenrecht. Eine rechtsvergleichende Untersuchung des Minderheitenrechtes in Österreich und in Italien unter besonderer Berücksichtigung völkerrechtlicher Aspekte (2001)
- Hilpold, Peter*, Neue Perspektiven der Selbstbestimmung? Möglichkeiten und Grenzen der völkerrechtlichen Verselbständigung von Territorien in Europa, EE 2011, 32 [ebenfalls abgedruckt in: ders./Steinmair, Walter/Perathoner, Christoph (Hg.), Rechtsvergleichung an der Sprachgrenze (2011) 157]
- Hilpold, Peter*, Selbstbestimmung und Autonomie. Zwischen Sezession und innerer Selbstbestimmung, in: ders. (Hg.), Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich (2016) 13
- Hilpold, Peter/Perathoner, Christoph* (Hg.), Die Ladiner. Eine Minderheit in der Minderheit (2005)
- Hilpold, Peter/Perathoner, Christoph*, Die Schutzfunktion des Mutterstaates im Minderheitenrecht (The „kin-state“). Eine völkerrechtliche und europarechtliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der Schutzfunktion Österreichs gegenüber der deutsch- und ladinischsprachigen Volksgruppe in Südtirol sowie der Diskussion um das ungarische Statusgesetz (2006)
- Hilpold, Peter/Perathoner, Christoph*, Die Schutzfunktion Österreichs gegenüber der deutschen und ladinischen Minderheit in Südtirol – eine völkerrechtliche und rechtsvergleichende Analyse, in: Hilpold, Peter/Steinmair, Walter/Perathoner, Christoph (Hg.), Rechtsvergleichung an der Sprachgrenze (2011) 197
- Hilpold, Peter/Steinmair, Walter/Perathoner, Christoph* (Hg.), Rechtsvergleichung an der Sprachgrenze (2011)
- Hofmann, Rainer*, Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Einführung, Überblick, Würdigung, in: ders./Angst, Doris/Lantschner, Emma/Rautz, Günther/Rein, Detlev (Hg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015) 68
- Hofmann, Rainer*, Menschenrechte und der Schutz nationaler Minderheiten, ZaöRV 2005, 587
- Hofmann, Rainer/Angst, Doris/Lantschner, Emma/Rautz, Günther/Rein, Detlev* (Hg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015)
- Holzer, Anton*, Die Südtiroler Volkspartei (1991)
- Hönnige, Christoph/Kneip, Sascha/Lorenz, Astrid* (Hg.), Verfassungswandel im Mehrebenensystem (2011)

- Hummer, Waldemar*, 40 Jahre sind genug. Zur effektiven Verwirklichung der Südtiroler Autonomie, in: Erhard, Benedikt (Hg.), Südtirol und der Pariser Vertrag. Geschichten und Perspektiven (1988) 63
- Hummer, Waldemar*, Der internationale Status und die völkerrechtliche Stellung Österreichs seit 1918, in: Reinisch, August (Hg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Band I: Textteil⁵ (2013) Rz. 2733
- Hummer, Waldemar*, La cooperazione economica nelle zone di confine, in: Guttry, Andrea de/Ronzitti, Natalino (Hg.), I rapporti di vicinato tra Italia e Austria (1987) 111
- Hummer, Waldemar*, Zum Rechtscharakter des Gruber-De Gasperi-Abkommens 1946. Völkerrechtlicher Vertrag, einseitige Verpflichtungserklärung oder bloßes „gentlemen’s agreement“?, in: Erhard, Benedikt (Hg.), Südtirol und der Pariser Vertrag. Geschichte und Perspektiven (1988) 137
- Hummer, Waldemar/Zeller, Karl*, Der Abschluß der Durchführung des „Südtirol-Pakets“: Chronologie und aktuelle Probleme, ÖJIP 1988, 57
- Huter, Franz*, Option und Umsiedlung, in: ders. (Hg.), Südtirol. Eine Frage des europäischen Gewissens (1965) 340
- Huter, Franz* (Hg.), Südtirol. Eine Frage des europäischen Gewissens (1965)
- Institut Universitaire de Hautes Études Internationales Genève* (Hg.), Recueil d’études de droit international en hommage à Paul Guggenheim (1968)
- Joseph, Sarah/Schultz, Jenny/Castan, Melissa*, The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, Materials, and Commentary² (2004)
- Kadelbach, Stefan*, Domestic Constitutional Concerns with Respect to the Use of Subsequent Agreements and Practice at the International Level, in: Nolte, Georg (Hg.), Treaties and Subsequent Practice (2013) 145
- Kandler, Günther*, Zum russischen Text, in: Weisgerber, Leo, Vertragstexte als sprachliche Aufgabe. Formulierungs-, Auslegungs- und Übersetzungsprobleme des Südtirol-Abkommens von 1946 (1961) 104
- Karl, Wolfram*, Vertrag und spätere Praxis im Völkerrecht. Zum Einfluß der Praxis auf Inhalt und Bestand völkerrechtlicher Verträge (1983)
- Karl, Wolfram*, Völkerrechtliche Überlegungen zur Streitbeilegungserklärung von 1992, EJM 2017, 328
- Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther* (Hg.), Politik in Tirol. Jahrbuch 2009 (2009)
- Kearney, Richard D./Dalton, Robert E.*, The Treaty on Treaties, AJIL 1970, 495 [ebenfalls abgedruckt in: Davidson, Scott (Hg.), The Law of Treaties (2004) 3]
- Klein, Eckart/Schmahl, Stefanie*, Article 10, in: Simma, Bruno/Khan, Daniel-Erasmus/Nolte, Georg/Paulus, Andreas (Hg.), The Charter of the United Nations. A Commentary. Volume I³ (2012)
- Kohen, Marcelo G.*, Keeping Subsequent Agreements and Practice in Their Right Limits, in: Nolte, Georg (Hg.), Treaties and Subsequent Practice (2013) 34
- Kontou, Nancy*, The Termination and Revision of Treaties in the Light of New Customary International Law (1994)

- Konvent der 33*, Vorschläge zur Überarbeitung des Autonomiestatuts (2017), http://konvent.bz.it/sites/default/files/atoms/files/vorschlaege_zur_ueberarbeitung_des_autonomiestatuts_k33.pdf (30.9.2020) [italienische Fassung: *ders.*, Proposte in ordine alla revisione dello Statuto di autonomia (2017), http://konvent.bz.it/sites/default/files/atoms/files/proposte_in_ordine_alla_revisione_dello_statuto_di_autonomia_c33.pdf (30.9.2020); ladinische Fassung: *ders.*, Propostes por la revijiun dl Statut d'autonomia, http://konvent.bz.it/sites/default/files/atoms/files/propostes_por_la_revijiun_dl_statut_dautonomia_c33.pdf (30.9.2020)]
- Korten, Olivier/Angelet, Nicolas/David, Eric/Klein, Pierre* (Hg.), *Droit du pouvoir, Pouvoir du droit. Mélanges offerts à Jean Salmon* (2007)
- Kössler, Karl*, Artikel 15. B. Besonderer Teil – Mitgliedstaaten. 4. Autonome Provinz Bozen, in: Hofmann, Rainer/Angst, Doris/Lantschner, Emma/Rautz, Günther/Rein, Detlev (Hg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar* (2015) 467
- Kreisel, Werner/Ruffini, Flavio V./Reeh, Tobias/Pörtge, Karl-Heinz* (Hg.), *Südtirol. Eine Landschaft auf dem Prüfstand. Entwicklungen – Chancen – Perspektiven* (2010)
- Krugmann, Michael*, *Das Recht der Minderheiten. Legitimation und Grenzen des Minderheitenschutzes* (2004)
- Kulick, Andreas*, Estoppel im Völkerrecht – Antworten auf drei dogmatische Fragen, AVR 2014, 522
- Kunz, Josef L.*, The Italo-Austrian Agreement on the Austrian South Tyrol, AJIL 1947, 439
- Küpper, Herbert*, Die Autonomie im System der Minderheitenrechte, EJM 2013, 5
- Labriola, Silvano*, Il principio di specialità nel regionalismo italiano, in: Ortino, Sergio/Pernthaler, Peter (Hg.), *La riforma costituzionale in senso federale. Il punto di vista delle autonomie speciali. Verfassungsreform in Richtung Föderalismus: Der Standpunkt der autonomen Regionen und Provinzen* (1997) 61 [deutsche Fassung: *Der Grundsatz der Spezialität im italienischen Regionalismus*, 85]
- Lahnsteiner, Eva*, *Minderheiten. Versuch einer völkerrechtlichen Begriffsbestimmung* (2014)
- Lampis, Antonio*, *Autonomia e convivenza. Tutela delle minoranze e regole della convivenza nell'ordinamento giuridico dell'Alto Adige/Südtirol* (1999)
- Lantschner, Emma*, Artikel 15. A. Allgemeiner Teil – Europarat, in: Hofmann, Rainer/Angst, Doris/Lantschner, Emma/Rautz, Günther/Rein, Detlev (Hg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar* (2015) 440
- Lantschner, Emma/Poggeschi, Giovanni*, Quota System, Census and Declaration of Affiliation to a Linguistic Group, in: Woelk, Jens/Palermo, Francesco/Marko, Joseph (Hg.), *Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol* (2008) 219
- Lanzinger, Gianni*, La revisione dello Statuto di autonomia speciale della Regione Trentino Alto Adige Sudtirol: quali intese, in: *Autonomiekonvent* (Hg.), *Konventsgespräche. „Minderheitenschutz“*. 06.05.2016. Proporz, Zugehörigkeitserklärung und Toponomastik. Die ladinische Sprachgruppe. Die Rolle neuer Mitbürgerinnen und Mitbürger (2016) 17
- Leiter der Amtlichen Deutschen Ein- und Rückwandererstellen, Bozen* (Hg.), *Handausgabe der Umsiedlungs-Bestimmungen gemäß der deutsch-italienischen Vereinbarung vom 23.6.1939²* (1941)
- Leyland, Peter*, The multifaceted constitutional dynamics of U.K. devolution, ICON 2011, 251

- Louvin*, Roberto, Le commissioni paritetiche come sede di negoziato permanente fra Regioni speciali e Governo, Italian Papers on Federalism Nr. 1–2/2016, <http://italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it/le-commissioni-paritetiche-come-sede-di-negoziato-permanente-fra-regioni-speciali-e-governo.html> (30.9.2020)
- Louvin*, Roberto, Le norme d'attuazione come fonte di autonomia dinamica, in: Toniatti, Roberto (Hg.), La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale (2018) 85
- Lupo*, Nicola, Le potestà regolamentari, in: Groppi, Tania/Olivetti, Marco (Hg.), La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V² (2003) 115
- Mabellini*, Stefania, La disciplina delle funzioni amministrative nelle Regioni speciali: la Corte costituzionale aggiusta il tiro sull'applicazione della clausola di equiparazione, Giur. cost. 2016, 2261
- Machnyikova*, Zdenka, Article 7, in: Weller, Marc (Hg.), The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities (2005) 193
- Magnago*, Eros, Prima, durante e dopo l'accordo di Milano. Relazioni finanziarie Stato-Province Autonome tra federalismo fiscale e crisi economica, in: Palermo, Francesco/Parolari, Sara/Valdesalici, Alice (Hg.), Federalismo fiscale e autonomie territoriali: lo stato dell'arte nell'Euregio Tirolo-Alto Adige/Südtirol-Trentino (2013) 195
- Mainardis*, Cesare, Art. 114, in: Bartole, Sergio/Bin, Roberto (Hg.), Commentario breve alla Costituzione² (2008) 1037
- Mainardis*, Cesare, Art. 118, co. 2 ss., in: Bartole, Sergio/Bin, Roberto (Hg.), Commentario breve alla Costituzione² (2008) 1068
- Mainardis*, Cesare, Il potere sostitutivo. Commento all'articolo 8, in: Falcon, Giandomenico (Hg.), Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131 (2003) 157
- Maines*, Eleonora, Die Quasi-Rechtspersönlichkeit der Sprachgruppen, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Palermo, Francesco/Voltmer, Leonhard/Woelk, Jens (Hg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol (2005) 297 [italienische Fassung: *dies.*, Gli strumenti di tutela procedurale e giurisdizionale e la „quasi-personalità“ dei gruppi linguistici, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Palermo, Francesco (Hg.), L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano (2001) 632]
- Maines*, Eleonora, Recupero e valorizzazione di norme di attuazione dello Statuto Speciale di Autonomia per il Trentino – Alto Adige aventi valore e rilevanza tali da poter essere recepite in un eventuale Nuovo Statuto di Autonomia, in: Region Trentino-Südtirol (Hg.), Proposte per l'adeguamento dello Statuto della Regione (1999) 93
- Mair*, Hans Peter, Die völkerrechtliche Absicherung der Südtirol-Autonomie unter besonderer Berücksichtigung der Finanzautonomie, Diplomarbeit Innsbruck (2015)
- Mair*, Patrick, Die Südtiroler Finanzautonomie unter besonderer Berücksichtigung des Sicherungspaktes, Diplomarbeit Innsbruck (2015)
- Malloy*, Tove H., National Minority Rights in Europe (2005)
- Manning*, Ulrich, Die Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung aus verfassungsrechtlicher Sicht: Entwicklungen und aktueller Stand (2007)

- Mancinelli*, Valeria, La proprietà immobiliare ed il territorio, in: Cendon, Paolo (Hg.), Il diritto privato nella giurisprudenza. Proprietà e diritti reali. I. Proprietà – Beni – Multiproprietà – Superficie – Enfiteusi (2011) 189
- Mancini*, Marco, La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione, *Le Regioni* 2013, 947
- Manganiello*, Filomena, L'interesse nazionale scompare nel *testo* ... ma resta nel *contesto*. Una rassegna dei problemi, *Le Regioni* 2012, 57
- Mangiameli*, Stelio (Hg.), Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma. Volume I (2012)
- Mangiameli*, Stelio, Letture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma (2011)
- Marazzi*, Alessandro, L'Autonomia dell'Alto Adige e la sua rilevanza internazionale, *RDP* 1958, 95
- Marcantoni*, Mauro/*Postal*, Gianfranco/*Toniatti*, Roberto (Hg.), Quarant'anni di autonomia. Band 1: Le istituzioni e la funzione legislativa (2011)
- Mariacher*, Lukas, Die Parlamentswahlen 2018 in Italien und Südtirol. Ergebnisse, Trends und Reflektionen, in: Engl, Alice/Pallaver, Günther/Alber, Elisabeth (Hg.), *Politika* 2019. Südtiroler Jahrbuch für Politik (2019) 83
- Marini*, Francesco Saverio/*Giunta*, Concetta, Turismo, in: Guzzetta, Giovanni/Marini, Francesco Saverio/Morana, Donatella (Hg.), Le materie di competenza regionale. Commentario (2015) 569
- Marko*, Joseph/*Ortino*, Sergio/*Voltmer*, Leonhard/*Woelk*, Jens (Hg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol (2005) [nicht identische italienische Fassung: *Marko*, Joseph/*Ortino*, Sergio/*Palermo*, Francesco (Hg.), L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano (2001)]
- Marques Antunes*, Nuno Sérgio, Acquiescence, in: Wolfrum, Rüdiger (Hg.), *MPEPIL*, Online-Ausgabe (2006)
- Martines*, Temistocle/*Ruggeri*, Antonio/*Salazar*, Carmela, Lineamenti di diritto regionale⁸ (2008)
- Mastrojeni*, Grammenos, Il negoziato e la conclusione degli accordi internazionali (2000)
- Mathà*, Thomas, Der autonome Vollzug von EU-Recht anhand ausgewählter Kompetenzen Südtirols, in: Happacher, Esther/Obwexer, Walter (Hg.), 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration (2013) 95
- Mathà*, Thomas, Öffentliches Auftragswesen in Südtirol im europarechtlichen Kontext (2011)
- Matscher*, Franz, 60 Jahre Pariser Abkommen, *EE* 2006, 97
- Matscher*, Franz, Der Weg zur Streitbeilegungserklärung zwischen Österreich und Italien von 1992, *EJM* 2017, 322
- Matscher*, Franz, Die Perspektive Österreichs, in: Clementi, Siglinde/*Woelk*, Jens (Hg.), 1992: Ende eines Streits. Zehn Jahre Streitbeilegung im Südtirolkonflikt zwischen Italien und Österreich (2003) 99

- Matscher*, Franz, Erinnerungen an zwei Wendepunkte in der Südtirolpolitik, in: ders./Pernthaler, Peter/Raffeiner, Andreas (Hg.), Ein Leben für Recht und Gerechtigkeit. Festschrift für Hans R. Klecatsky zum 90. Geburtstag (2010) 435
- Matscher*, Franz, Geleitwort, in: Gamper, Anna/Pan, Christoph (Hg.), Volksgruppen und regionale Selbstverwaltung in Europa (2008) 15
- Matscher*, Franz, Zur internationalen Verankerung des Pakets im Lichte der italienischen und österreichischen Note vom 22. 4. 1992, Gutachten vom 1. 5. 1992, zitiert nach: *Bucher*, Nicoletta, Rechtsprobleme nach der Beilegung des Streites über Südtirol, Vereinte Nationen Nr. 5/1992, 153 (155 f., Fn. 10)
- Matscher*, Franz/*Pernthaler*, Peter/*Raffeiner*, Andreas (Hg.), Ein Leben für Recht und Gerechtigkeit. Festschrift für Hans R. Klecatsky zum 90. Geburtstag (2010)
- Mayer*, Heinz/*Kucsko-Stadlmayer*, Gabriele/*Stöger*, Karl, Bundesverfassungsrecht¹¹ (2015)
- Mazza*, Maria Grazia, La gestione dei procedimenti urbanistici (2006)
- Mazzoleni*, Oscar/*Mueller*, Sean (Hg.), Regionalist Parties in Western Europe. Dimensions of Success (2017)
- Meloni*, Guido, La „contrattualizzazione“ delle competenze nelle Regioni a Statuto speciale. Il caso del cd. Accordo di Milano per il Trentino-Alto Adige, in: Vandelli, Luciano (Hg.), Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali (2012) 435
- Mengozi*, Marta, Servizi pubblici locali e trasporto pubblico locale, in: Guzzetta, Giovanni/Marini, Francesco Saverio/Morana, Donatella (Hg.), Le materie di competenza regionale. Commentario (2015) 515
- Meoli*, Chiara, Commercio, industria, artigianato, in: Bifulco, Raffaele/Celotto, Alfonso (Hg.), Le materie dell' art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001–2014 (2015) 431
- Meyer-Ladewig*, Jens/*Lehner*, Roman, Artikel 14, in: Meyer-Ladewig, Jens/Nettesheim, Martin/Raumer, Stefan von (Hg.), EMRK. Europäische Menschenrechtskonvention. Handkommentar⁴ (2017) 474
- Meyer-Ladewig*, Jens/*Nettesheim*, Martin/*Raumer*, Stefan von (Hg.), EMRK. Europäische Menschenrechtskonvention. Handkommentar⁴ (2017)
- Midiri*, Mario, Tutela della concorrenza e giurisdizione (2013)
- Miehsler*, Herbert, Das Gruber-De Gasperi-Abkommen und seine Auslegung, in: Huter, Franz (Hg.), Südtirol. Eine Frage des europäischen Gewissens (1965) 385
- Miehsler*, Herbert, Südtirol als Völkerrechtsproblem (1962)
- Minar*, Alfred, Die Sicherung von Maßnahmen zur Beilegung des Südtirol-Konflikts, Dissertation Würzburg (1980)
- Ministero degli Affari Esteri* (Hg.), Alto Adige. Documenti presentati al Parlamento italiano dal Ministro degli Affari Esteri On. A. Segni il 16 settembre 1960 (1960), http://www.camera.it/_dati/leg03/lavori/stampati/pdf/901_001001.pdf (30. 9. 2020)
- Moloo*, Rahim, When Actions Speak Louder Than Words: The Relevance of Subsequent Party Conduct to Treaty Interpretation, *BJIL* 2013, 39

- Morana*, Donatella, La „nuova“ potestà concorrente nell’attuazione del Titolo V, in: Guzzetta, Giovanni/Marini, Francesco Saverio/Morana, Donatella (Hg.), *Le materie di competenza regionale. Commentario* (2015) XXXV
- Mori*, Paola, Il principio di apertura al diritto internazionale e al diritto europeo, in: Ventura, Luigi/Morelli, Alessandro (Hg.), *Principi costituzionali* (2015) 507
- Mortati*, Costantino, Comunicazione trasmessa per iscritto alla segreteria del Convegno, in: Società editrice il Mulino (Hg.), *Una politica per l’Alto Adige. VI Convegno amici e collaboratori del Mulino* (1962) 218
- Müller*, Andreas Th., Steuerung durch Erlaubnisnormen am Beispiel von Sezession und Selbstbestimmungsrecht, *ZaöRV* 2016, 475
- Müller*, Jörg Paul, *Vertrauensschutz im Völkerrecht* (1971)
- Müller*, Thomas, Ziele, Kompetenzen, Instrumente und Organisation des europäischen Lenkungs- und Regulierungssystems, in: ders./Raschauer, Nicolas (Hg.), *Europäisches Wirtschaftslenkungs- und Regulierungsrecht* (2015) 1
- Müller*, Thomas/Raschauer, Nicolas (Hg.), *Europäisches Wirtschaftslenkungs- und Regulierungsrecht* (2015)
- Murswiek*, Dietrich, Demokratie und Freiheit im multiethnischen Staat, in: Blumenwitz, Dieter/Gornig, Gilbert H./Murswiek, Dietrich (Hg.), *Minderheitenschutz und Demokratie* (2004) 41
- Nicolini*, Matteo/Wallnöfer, Werner, Agricoltura, in: Obwexer, Walter/Happacher, Esther/Zwilling, Carolin (Hg.), *EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie II. Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf die Autonomie des Landes Südtirol am Beispiel ausgewählter Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen – eine Fortsetzung* (2019) 27
- Nolte*, Georg, Fifth report on subsequent agreements and subsequent practice in relation to the interpretation of treaties, 70. Sitzungsperiode der *ILC* (2018), A/CN.4/715, <http://undocs.org/A/CN.4/715> (30.9.2020)
- Nolte*, Georg, Second report on subsequent agreements and subsequent practice in relation to the interpretation of treaties, 66. Sitzungsperiode der *ILC* (2014), A/CN.4/671, <http://undocs.org/A/CN.4/671> (30.9.2020)
- Nolte*, Georg (Hg.), *Treaties and Subsequent Practice* (2013)
- Nowak*, Manfred, Art. 1 des Paktes, in: ders., *UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll. CCPR-Kommentar* (1989) 5
- Nowak*, Manfred, Art. 2 des Paktes, in: ders., *UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll. CCPR-Kommentar* (1989) 27
- Nowak*, Manfred, Art. 25 des Paktes, in: ders., *UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll. CCPR-Kommentar* (1989) 466
- Nowak*, Manfred, *UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll. CCPR-Kommentar* (1989)
- Oberrauch*, Stefan, *Ethnischer Proporz und Arbeitsvermittlungsvorrang. Südtiroler Minderheitenschutz und Arbeitnehmerfreizügigkeit in der EU* (2006)
- Obwexer*, Walter, 25 Jahre Streitbeilegungserklärung: Auswirkungen auf die internationale Absicherung der Autonomie Südtirols, *EJM* 2018, 330

- Obwexer, Walter*, Autonomie im Wandel der Zeit, Das Land Südtirol. Zeitschrift der Südtiroler Landesverwaltung Nr. 1/2016, 70 Jahre Pariser Vertrag 1946–2016, 38
- Obwexer, Walter*, Das „Accordino“ als völkerrechtlicher Vertrag in seiner gegenwärtigen Anwendung und zukünftigen Entwicklung, Diplomarbeit Innsbruck (1989)
- Obwexer, Walter*, Die EU-rechtliche Determinierung mitgliedstaatlicher Kompetenzen, in: ders./Happacher, Esther/Baroncelli, Stefania/Palermo, Francesco (Hg.), EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie. Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf die Autonomie des Landes Südtirol am Beispiel ausgewählter Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen (2015) 1
- Obwexer, Walter*, Die europäische Integration: Auswirkungen auf die autonomen Kompetenzen Südtirols, in: Happacher, Esther/Obwexer, Walter (Hg.), 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration (2013) 57
- Obwexer, Walter*, Die Schutzfunktion Österreichs im Zusammenwirken von Völker-, Europa- und Verfassungsrecht, in: Gamper, Anna/Pan, Christoph (Hg.), Volksgruppen und regionale Selbstverwaltung in Europa (2008) 163
- Obwexer, Walter*, Energie und Konzessionsvergabe, in: ders./Happacher, Esther/Baroncelli, Stefania/Palermo, Francesco (Hg.), EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie. Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf die Autonomie des Landes Südtirol am Beispiel ausgewählter Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen (2015) 257
- Obwexer, Walter*, Kompetenzverteilung in der Europäischen Union, in: Gamper, Anna/Bußjäger, Peter/Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther/Obwexer, Walter (Hg.), Föderale Kompetenzverteilung in Europa (2016) 835
- Obwexer, Walter*, Kontrolle und Interpretation der Kompetenzverteilung in der EU, in: Gamper, Anna/Bußjäger, Peter/Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther/Obwexer, Walter (Hg.), Föderale Kompetenzverteilung in Europa (2016) 693
- Obwexer, Walter*, Mit dem Pariser Vertrag in die Zukunft, Das Land Südtirol. Monatszeitschrift der Südtiroler Landesverwaltung Nr. 9/2006, 60 Jahre Pariser Vertrag 1946–2006, 42
- Obwexer, Walter*, Rechtliche Rahmenbedingungen für den Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft durch „Südtiroler“, JRP 2018, 25
- Obwexer, Walter*, Sechs Jahrzehnte europäische Integration und zwei Jahrzehnte EU-Mitgliedschaft Österreichs: der Pariser Vertrag im supranationalen Kontext, in: ders./Pfanzer, Eva (Hg.), 70 Jahre Pariser Vertrag (2017) 171
- Obwexer, Walter/Bußjäger, Peter/Gamper, Anna/Happacher, Esther* (Hg.), Integration oder Desintegration? Herausforderungen für die Regionen in Europa (2018)
- Obwexer, Walter/Happacher, Esther*, Rechtsgutachten. Entwicklungen und Veränderungen der Südtiroler Autonomie seit der Streitbeilegungserklärung 1992, erstattet im Auftrag der Südtiroler Landesregierung (2015), http://provinz.bz.it/politik-recht-aussenbeziehungen/autonomie/downloads/20170613_Rechtsgutachten_-_parere_legale.pdf (30.9.2020)
- Obwexer, Walter/Happacher, Esther/Baroncelli, Stefania/Palermo, Francesco*, Bilanz und Ausblick, in: dies. (Hg.), EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie. Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf die Autonomie des Landes Südtirol am Beispiel ausgewählter Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen (2015) 479

- Obwexer, Walter/Happacher, Esther/Baroncelli, Stefania/Palermo, Francesco* (Hg.), EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie. Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf die Autonomie des Landes Südtirol am Beispiel ausgewählter Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen (2015) [italienische Fassung: *dies.* (Hg.), *L'impatto del diritto dell'Unione Europea sull'autonomia dell'Alto Adige/Südtirol* (2015)]
- Obwexer, Walter/Happacher, Esther/Zwilling, Carolin* (Hg.), EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie II. Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf die Autonomie des Landes Südtirol am Beispiel ausgewählter Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen – eine Fortsetzung (2019)
- Obwexer, Walter/Pfanzelter, Eva* (Hg.), 70 Jahre Pariser Vertrag (2017)
- Öhlinger, Theo/Eberhard, Harald*, Verfassungsrecht¹¹ (2016)
- Olivetti, Marco*, Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare, *federalismi.it* Nr. 6/2019, <http://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=38243&dpath=document&dfile=19032019231006.pdf> (30.9.2020)
- Olivetti, Marco*, Le funzioni legislative regionali, in: Groppi, Tania/Olivetti, Marco (Hg.), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V²* (2003) 91
- Onida, Valerio*, Le costituzioni. Principi fondamentali della costituzione italiana, in: Amato, Giuliano/Barbera, Augusto (Hg.), *Manuale di diritto pubblico. Band 1: Diritto pubblico generale⁵* (1997) 77
- Padula, Carlo*, L. cost. n. 3/2001 e statuti speciali: dal confronto fra norme al (mancato) confronto fra „sistemi“, *Nota a sentenza n. 314/2003, Le Regioni 2004*, 682
- Pajno, Simone*, Aspetti problematici delle norme di attuazione degli statuti speciali, *Nuove autonomie 2018*, 377
- Pajno, Simone*, Il „*blocco statutario*“ delle autonomie speciali e la disarticolazione del sistema delle fonti. Commento alla sent. n. 65 del 2019, *federalismi.it* Nr. 20/2019, <http://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=40525&dpath=document&dfile=29102019212637.pdf> (30.9.2020)
- Pajno, Simone*, La revisione degli Statuti speciali nel sistema delle fonti, in: Chessa, Omar/Pinna, Pietro (Hg.), *La riforma della Regione speciale: Dalla legge statutaria al nuovo Statuto speciale* (2008) 3
- Pajno, Simone*, L'„adeguamento automatico“ degli Statuti speciali, *federalismi.it* Nr. 23/2008, <http://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=11476&dpath=document&dfile=03122008101056.pdf> (30.9.2020)
- Paladin, Livio*, *Diritto costituzionale³* (1998)
- Paladin, Livio*, *Le fonti del diritto italiano* (2000)
- Palermo, Francesco*, Änderungen des Autonomiestatuts und ihre Grenzen, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Palermo, Francesco/Voltmer, Leonhard/Woelk, Jens (Hg.), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol* (2005) 406 [italienische Fassung: *ders.*, La revisione dello Statuto e i suoi limiti, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Palermo, Francesco (Hg.), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano* (2001) 826]

- Palermo, Francesco*, At the Heart of Participation and of its Dilemmas: Minorities in the executive structures, in: Weller, Marc (Hg.), Political Participation of Minorities. A Commentary on International Standards and Practice (2010) 434
- Palermo, Francesco*, Der EVTZ als neues Instrument grenzüberschreitender Zusammenarbeit am Beispiel der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, in: Happacher, Esther/Obwexer, Walter (Hg.), 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration (2013) 158
- Palermo, Francesco*, Il potere estero delle Regioni, in: Groppi, Tania/Olivetti, Marco (Hg.), La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V² (2003) 165
- Palermo, Francesco*, Implementation and Amendment of the Autonomy Statute, in: Woelk, Jens/Palermo, Francesco/Marko, Joseph (Hg.), Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol (2008) 143
- Palermo, Francesco*, Italien: Regional- oder Bundesstaat? Jedenfalls asymmetrisch!, in: ders./Hrbek, Rudolf/Zwilling, Carolin/Alber, Elisabeth (Hg.), Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus? (2007) 97
- Palermo, Francesco*, La specialità alla prova della riforma costituzionale... e di se stessa, in: ders./Parolari, Sara (Hg.), Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale (2016) 273
- Palermo, Francesco*, Rolle und Wesen der paritätischen Kommissionen und ihrer Durchführungsbestimmungen, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Palermo, Francesco/Voltmer, Leonhard/Woelk, Jens (Hg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol (2005) 395 [italienische Fassung: *ders.*, Ruolo e natura delle commissioni paritetiche e delle norme di attuazione, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Palermo, Francesco (Hg.), L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano (2001) 826]
- Palermo, Francesco*, Specialità, minoranze e revisione statutaria: l'incertezza programmata, in: Toniatti, Roberto (Hg.), Il fattore „minoranza linguistica“ nella revisione statutaria delle autonomie speciali alpine (2017) 121
- Palermo, Francesco*, Südtirol und die italienische Föderalismusreform, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Palermo, Francesco/Voltmer, Leonhard/Woelk, Jens (Hg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol (2005) 415
- Palermo, Francesco*, Tanto tuonò che piovve. Il „problema“ delle Regioni e le sue presunte soluzioni, in: ders./Parolari, Sara (Hg.), Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione (2015) 155
- Palermo, Francesco*, Verso l'attuazione dell'articolo 6 della Costituzione. La legge quadro sulle minoranze linguistiche storiche, Informator Nr. 3/1998, 18
- Palermo, Francesco/Hrbek, Rudolf/Zwilling, Carolin/Alber, Elisabeth* (Hg.), Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus? (2007)
- Palermo, Francesco/Parolari, Sara* (Hg.), Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale (2016)
- Palermo, Francesco/Parolari, Sara* (Hg.), Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali (2018)

- Palermo, Francesco/Parolari, Sara* (Hg.), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione* (2015)
- Palermo, Francesco/Parolari, Sara/Valdesalici, Alice* (Hg.), *Federalismo fiscale e autonomie territoriali: lo stato dell'arte nell'Euregio Tirolo-Alto Adige/Südtirol-Trentino* (2013)
- Palermo, Francesco/Woelk, Jens*, Die Regelungen zum Sprachgebrauch vor Gericht und Verwaltung, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Voltmer, Leonhard/Woelk, Jens (Hg.), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol* (2005) 332 [italienische Fassung: *dies.*, *Il diritto all'uso della lingua nei confronti dell'amministrazione e nei procedimenti giudiziari*, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Palermo, Francesco (Hg.), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano* (2001) 717]
- Palermo, Francesco/Woelk, Jens*, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*² (2011)
- Palici di Suni Prat, Elisabetta*, *Intorno alle minoranze*² (2000)
- Palici di Suni Prat, Elisabetta*, La tutela giuridica delle minoranze tra Stato e Regioni in Italia, in: Bartole, Sergio/Olivetti Rason, Nino/Pegoraro, Lucio (Hg.), *La tutela giuridica delle minoranze* (1998) 149
- Pallaver, Günther*, *Kontinuität und Wandel. Die Auswirkungen der Landtagswahlen auf die Beziehungen unter den Parteien, auf das Parteien- und politische System*, in: Engl, Alice/Pallaver, Günther/Alber, Elisabeth (Hg.), *Politika 2019. Südtiroler Jahrbuch für Politik* (2019) 155
- Pallaver, Günther*, *L'erba del vicino. Italien – Österreich. Nachbarn in Europa*, in: Gehler, Michael/Steininger, Rolf (Hg.), *Österreich und die europäische Integration seit 1945. Aspekte einer wechsellvollen Entwicklung*² (2014) 235
- Pallaver, Günther* (Hg.), *Politika 11. Jahrbuch für Politik* (2011)
- Pallaver, Günther* (Hg.), *Politika 12. Jahrbuch für Politik* (2012)
- Pallaver, Günther* (Hg.), *Politika 14. Südtiroler Jahrbuch für Politik* (2014)
- Pallaver, Günther*, *South Tyrol. From an Ethnic to a New Territorial Cleavage*, in: ders./Wagemann, Claudius (Hg.), *Challenges for Alpine Parties. Strategies of Political Parties for Identity and Territory in the Alpine Regions* (2012) 101
- Pallaver, Günther*, *South Tyrol's Consociational Democracy: Between Political Claim and Social Reality*, in: Woelk, Jens/Palermo, Francesco/Marko, Joseph (Hg.), *Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol* (2008) 303
- Pallaver, Günther*, *Südtirols Parteien. Analysen, Trends und Perspektiven* (2018)
- Pallaver, Günther*, *Südtirols Parteien und Parteiensystem im Wandel. Trends und Perspektiven*, in: Grote, Georg/Siller, Barbara (Hg.), *Südtirolismen. Erinnerungskulturen – Gegenwartsreflexionen – Zukunftsvisionen* (2011) 259
- Pallaver, Günther*, *Südtirols politische Parteien 1945–2005*, in: Ferrandi, Giuseppe/Pallaver, Günther (Hg.), *Die Region Trentino-Südtirol im 20. Jahrhundert. I. Politik und Institutionen* (2007) 589, http://uibk.ac.at/politikwissenschaft/guenther-pallaver/pdf/pallaver_591-628_tedesco.pdf (30.9.2020)

- Pallaver, Günther*, The Südtiroler Volkspartei: Success through conflict, failure through consensus, in: Mazzoleni, Oscar/Mueller, Sean (Hg.), *Regionalist Parties in Western Europe. Dimensions of Success* (2017) 107
- Pallaver, Günther*, Vorwort, in: ders. (Hg.), *Politika 14. Südtiroler Jahrbuch für Politik* (2014) 9
- Pallaver, Günther*, Zwischen ethnischen Bruchlinien und gesellschaftlichen Transformationsprozessen: Parteien und Parteiensystem in Südtirol, in: Kreisel, Werner/Ruffini, Flavio V./Reeh, Tobias/Pörtge, Karl-Heinz (Hg.), *Südtirol. Eine Landschaft auf dem Prüfstand. Entwicklungen – Chancen – Perspektiven* (2010) 210
- Palmisano, Giuseppe*, Le norme pattizie come parametro di costituzionalità delle leggi: questioni chiarite e questioni aperte a dieci anni dalle sentenze „gemelle“, Osservatorio sulle fonti Nr. 1/2018, <http://osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-saggi/speciali/speciale-i-trattati-nel-sistema-delle-fonti-a-10-anni-dalle-sentenze-348-e-349-del-2007-della-corte-costituzionale-fasc-1-2018/1190-le-norme-pattizie-come-parametro-di-costituzionalita-delle-leggi-questioni-chiarite-e-questioni-aperte-a-dieci-anni-dalle-sentenze-gemelle/file> (30. 9. 2020)
- Pan, Christoph*, Die Minderheitenfrage in der Europäischen Union, in: ders./Pfeil, Beate Sibylle/Videsott, Paul (Hg.), *Die Volksgruppen in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen. Band 1²* (2016) 325
- Pan, Christoph*, Die politische Organisation nationaler und ethnischer Minderheiten, in: ders./Pfeil, Beate Sibylle/Videsott, Paul (Hg.), *Die Volksgruppen in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen. Band 1²* (2016) 294
- Pan, Christoph*, Die Schutzfunktion der „Mutterstaaten“ – Möglichkeiten und Grenzen, in: ders./Pfeil, Beate Sibylle/Videsott, Paul (Hg.), *Die Volksgruppen in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen. Band 1²* (2016) 311
- Pan, Christoph*, Einführung in die Minderheitenproblematik Europas, in: Grote, Georg/Siller, Barbara (Hg.), *Südtirolismen. Erinnerungskulturen – Gegenwartsreflexionen – Zukunftsvisionen* (2011) 27
- Pan, Christoph*, Minderheitenschutz und Wirtschaft, in: ders./Pfeil, Beate Sibylle/Videsott, Paul (Hg.), *Die Volksgruppen in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen. Band 1²* (2016) 343
- Pan, Christoph*, Südtirol – Struktur und Funktion ethnischer Minderheiten, in: Riedl, Franz Hieronymus (Hg.), *Menschenrechte. Volksgruppen. Regionalismus. Festgabe für Hon. Prof. R. A. Dr. Theodor Veiter* (1982) 97
- Pan, Christoph*, Südtirol als volkliches Problem. Grundriß einer Südtiroler Ethno-Soziologie (1971)
- Pan, Christoph/Pfeil, Beate Sibylle*, Einführung, in: dies./Videsott, Paul (Hg.), *Die Volksgruppen in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen. Band 1²* (2016) 1
- Pan, Christoph/Pfeil, Beate Sibylle* (Hg.), Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa. *Handbuch der europäischen Volksgruppen. Band 3* (2006)
- Pan, Christoph/Pfeil, Beate Sibylle/Videsott, Paul* (Hg.), *Die Volksgruppen in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen. Band 1²* (2016)
- Paolozzi, Federica*, Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di sicurezza pubblica, *IdF* 2011, 887

- Parisi, Stefania*, Argomentare e „centralizzare“: *patterns* (giurisprudenziali) in tema di competenza residuale e spinte (legislative) verso il regionalismo duale, Osservatorio AIC Nr. 2/ 2016, 191, http://osservatorioaic.it/images/fascicoli/Osservatorio_AIC_Fascicolo_02_2016.pdf (30.9.2020)
- Parisi, Stefania*, La competenza residuale, *Le Regioni* 2011, 341
- Parisi, Stefania*, La potestà primaria alla deriva? Spunti ricostruttivi per ripensare un luogo comune, *Le Regioni* 2011, 821
- Parisi, Stefania*, Poteri sostitutivi e sussidiarietà: la tensione tra unità e autonomie, in: Tarchi, Rolando (Hg.), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio* (2006) 207
- Parisi, Stefania*, Regioni speciali e Titolo V: materie residuali e „chiamata in sussidiarietà“, in: Bin, Roberto/Coen, Leopoldo (Hg.), *L'impatto del Titolo V sulle Regioni speciali: profili operativi* (2012) 95
- Parolari, Sara*, Dall'„autonomia dinamica“ all'„autonomia partecipata“: l'Alto Adige/Südtirol alla prova della riforma costituzionale, in: Palermo, Francesco/Parolari, Sara (Hg.), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale* (2016) 45
- Parolari, Sara/Zwilling, Carolin*, Die Südtiroler Autonomie: Eine ausgewählte Bibliografie (2018), http://webfolder.eurac.edu/EURAC/Publications/Institutes/autonomies/sfereg/Bibliografie_Autonomie.pdf (30.9.2020)
- Parteli, Othmar*, Südtirol, in: Fontana, Josef/Haider, Peter W./Leitner, Walter/Mühlberger, Georg/Palme, Rudolf/Parteli, Othmar/Riedmann, Josef (Hg.), *Geschichte des Landes Tirol. Band 4: Die Zeit von 1918 bis 1970* (1988) 1
- Pastorelli, Pietro*, Die Beziehungen zwischen Italien und Österreich von der Nachkriegszeit bis zur Gegenwart, in: *Autonome Region Trentino-Südtirol* (Hg.), *50 Jahre Gruber-Degasper-Abkommen. Vom internationalen Konflikt zum gemeinsamen Einsatz für Europa. Bericht der Tagung* (1994) 29
- Pastorelli, Pietro*, Die italienisch-österreichischen Beziehungen vom Gruber-De Gasperi-Abkommen bis zu den Übereinkommen von 1969, in: Wandruszka, Adam/Jedlicka, Ludwig (Hg.), *Innsbruck – Venedig: Österreichisch-italienische Historikertreffen 1971 und 1972* (1975) 555
- Pastorelli, Pietro*, La questione del confine italo-austriaco alla Conferenza di pace, in: *Region Trentino-Südtirol* (Hg.), *Der Pariser Vertrag. 5. September 1946. Zum dreißigsten Jahrestag der Unterzeichnung des Degasper-Gruber-Abkommens* (1976) 103
- Paulus, Andreas*, Zusammenspiel der Rechtsquellen aus völkerrechtlicher Perspektive, in: ders./Dethloff, Nina/Giegerich, Thomas/Schwenzer, Ingeborg/Krieger, Heike/Ziegler, Andreas R./Talmon, Stefan/Schack, Haimo (Hg.), *Internationales, nationales und privates Recht: Hybridisierung der Rechtsordnungen? Immunität* (2014) 7
- Paulus, Andreas/Dethloff, Nina/Giegerich, Thomas/Schwenzer, Ingeborg/Krieger, Heike/Ziegler, Andreas R./Talmon, Stefan/Schack, Haimo* (Hg.), *Internationales, nationales und privates Recht: Hybridisierung der Rechtsordnungen? Immunität* (2014)
- Pellegrini, Ines/Pellegrini, Gennaro*, Die Finanzverfassung der Autonomen Provinz Bozen, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Voltmer, Leonhard/Woelk, Jens (Hg.), *Die Verfassung der*

- Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol (2005) 227
- Pellet*, Alain, Article 38, in: Zimmermann, Andreas/Tomuschat, Christian/Oellers-Frahm, Karin/Tams, Christian J. (Hg.), *The Statute of the International Court of Justice. A Commentary*² (2012) 731
- Perathoner*, Christoph, Der Schutz der ladinischen Minderheit in Südtirol, in: Hilpold, Peter/Perathoner, Christoph (Hg.), *Die Ladiner. Eine Minderheit in der Minderheit* (2005) 31
- Perathoner*, Christoph, Die Südtirol-Autonomie als internationales Referenzmodell? Die internationale Absicherung und die Verallgemeinerungsfähigkeit der Südtiroler Errungenschaften, in: Hilpold, Peter (Hg.), *Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich* (2016) 135
- Pernthaler*, Peter, Asymmetrischer Föderalismus als systemübergreifender Ordnungsrahmen der Regionalautonomie, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Voltmer, Leonhard/Woelk, Jens (Hg.), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol* (2005) 97 [italienische Fassung: *ders.*, Il principio di specialità come parametro del regionalismo nel diritto comparato, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Palermo, Francesco (Hg.), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano* (2001) 196]
- Pernthaler*, Peter, Das Volk in Südtirol als Subjekt demokratischer Rechte, *EE* 2006, 63
- Pernthaler*, Peter, Die Identität Tirols in Europa (2007)
- Pernthaler*, Peter, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich (1989)
- Pernthaler*, Peter, Südtirol auf dem Weg zur Selbstbestimmung, in: Raffener, Andreas (Hg.), *70 Jahre Pariser Vertrag 1946–2016. Vorgeschichte – Vertragswerk – Zukunftsaussichten* (2016) 211
- Peterlini*, Hans Karl (Hg.), *Silvius Magnago. Das Vermächtnis. Bekenntnisse einer politischen Legende* (2007)
- Peterlini*, Oskar, Autonomie und Minderheitenschutz in Südtirol und im Trentino. Überblick über Land und Geschichte, Recht und Politik² (2000)
- Peterlini*, Oskar, Der ethnische Proporz in Südtirol (1980)
- Peterlini*, Oskar, Die Föderalismusentwicklung in Italien und ihre Auswirkungen auf die Sonderautonomien, am Beispiel der autonomen Region Trentino-Südtirol, *ZöR* 2008, 189
- Peters*, Christopher, *Praxis internationaler Organisationen – Vertragswandel und völkerrechtlicher Ordnungsrahmen* (2016)
- Petersen*, Niels, Buchbesprechung: *Frithjof Ehm*, *Das völkerrechtliche Demokratiegebot*, Mohr Siebeck, 2013, 359 Seiten, ISBN 978-3-16-152039-6, 69,- €, *MRM* 2013, 59
- Petrillo*, Camilla, Istruzione e formazione professionale, in: Guzzetta, Giovanni/Marini, Francesco Saverio/Morana, Donatella (Hg.), *Le materie di competenza regionale. Commentario* (2015) 273
- Pfaundler*, Wolfgang (Hg.), *Südtirol. Versprechen und Wirklichkeit* (1958)
- Pfeil*, Beate Sibylle, Die Entwicklung des Minderheitenschutzes im Rahmen des Europarates und der KSZE/OSZE, in: Pan, Christoph/Pfeil, Beate Sibylle (Hg.), *Zur Entstehung des*

- modernen Minderheitenschutzes in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen. Band 3 (2006) 442
- Piccirilli, Giovanni*, The ‚*Taricco* Saga‘: the Italian Constitutional Court continues its European Journey. Italian Constitutional Court, Order of 23 November 2016 no. 24/2017; Judgment of 10 April 2018 no. 115/2018 ECJ 8 September 2015, Case C-105/14, Ivo Taricco and Others; 5 December 2017, Case C-42/17, M.A.S. and M.B. Case Note, *EuConst* 2018, 814
- Piccoli, Paolo/Vadagnini, Armando* (Hg.), Il cammino dell’ autonomia nei progetti per lo statuto speciale del 1948 (1988)
- Piergigli, Valeria*, Art. 6, in: Bifulco, Raffaele/Celotto, Alfonso/Olivetti, Marco (Hg.), Commentario alla Costituzione (2006) 155
- Piergigli, Valeria*, Costituzione italiana: articolo 6 (2017)
- Pippan, Christian*, Zur Direktionskraft des Rechts auf innere Selbstbestimmung, *ZaöRV* 2016, 497
- Pircher, Erich H.*, Der vertragliche Schutz ethnischer, sprachlicher und religiöser Minderheiten im Völkerrecht, Dissertation Zürich (1979)
- Pirker, Jürgen*, Artikel 16. A. Allgemeiner Teil – Europarat, in: Hofmann, Rainer/Angst, Doris/Lantschner, Emma/Rautz, Günther/Rein, Detlev (Hg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015) 471
- Pirker, Jürgen*, Minderheitenschutz und Sprachförderung. Pluralismustauglicher Minderheitenschutz am Beispiel des zweisprachigen Kärnten und dreisprachigen Südtirol. Perspektiven des österreichischen Volksgruppenrechts (2017)
- Pirozzi, Luca*, Industria, in: Guzzetta, Giovanni/Marini, Francesco Saverio/Morana, Donatella (Hg.), Le materie di competenza regionale. Commentario (2015) 237
- Pirozzi, Luca*, Polizia amministrativa locale, in: Guzzetta, Giovanni/Marini, Francesco Saverio/Morana, Donatella (Hg.), Le materie di competenza regionale. Commentario (2015) 391
- Pitruzzella, Giovanni*, Regioni speciali e Province autonome. Commento all’ articolo 11, in: Falcon, Giandomenico (Hg.), Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131 (2003) 213
- Pizzetti, Franco*, Guardare a Bruxelles per ritrovarsi a Roma?, Nota a sentenza n. 14/2004, *Le Regioni* 2004, 1014
- Pizzetti, Franco*, I nuovi elementi „unificanti“ del sistema costituzionale italiano, Trent’anni di „IdF“. Antologia di una rivista, *IdF Quaderni* Nr. 2/2010, 333
- Pizzetti, Franco*, Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana, *Le Regioni* 2000, 473
- Pizzolato, Filippo*, Il principio di sussidiarietà, in: Groppi, Tania/Olivetti, Marco (Hg.), La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V² (2003) 197
- Pizzorusso, Alessandro*, Art. 6, in: Branca, Giuseppe (Hg.), Commentario della Costituzione (1975) 296
- Pizzorusso, Alessandro*, Aspetti dell’efficacia giuridica dell’ accordo Degasperi-Gruber, in: Region Trentino-Südtirol (Hg.), Der Pariser Vertrag. 5. September 1946. Zum dreißigsten Jahrestag der Unterzeichnung des Degasperi-Gruber-Abkommens (1976) 137

- Pizzorusso*, Alessandro, Il contenuto normativo dell'accordo De Gasperi-Gruber, in: Corte Suprema di Cassazione/Casa Editrice Giuffrè (Hg.), Studi in memoria di Andrea Torrente. II (1968) 945
- Pizzorusso*, Alessandro, Le minoranze nel diritto pubblico interno (1967)
- Pizzorusso*, Alessandro, Minoranze e maggioranze (1993)
- Pizzorusso*, Alessandro, Osservazioni preliminari per lo studio dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, in: Autonome Region Trentino-Südtirol/Università degli Studi di Trento (Hg.), Commentario delle norme di attuazione dello Statuto speciale di autonomia (1995) 1
- Pizzorusso*, Alessandro, Sprachpolitik in Italien und der Provinz Bozen, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Voltmer, Leonhard/Woelk, Jens (Hg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol (2005) 47 [italienische Fassung: *ders.*, La politica linguistica in Italia, il caso della Provincia di Bolzano e la legge di attuazione generale dell'art. 6 della Costituzione, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Palermo, Francesco (Hg.), L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano (2001) 101]
- Pizzorusso*, Alessandro, Verso il riconoscimento della soggettività delle comunità etnico-linguistiche, *Giur. it.* 1972, Teil IV, 65
- Pocar*, Fausto, Note sulla giurisprudenza del Comitato dei diritti dell'uomo in materia di minoranze, in: Bartole, Sergio/Olivetti Rason, Nino/Pegoraro, Lucio (Hg.), La tutela giuridica delle minoranze (1998) 30
- Poggeschi*, Giovanni, Der ethnische Proporz, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Palermo, Francesco/Voltmer, Leonhard/Woelk, Jens (Hg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol (2005) 322 [italienische Fassung: *ders.*, La proporzionale „etnica“, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Palermo, Francesco (Hg.), L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano (2001) 686]
- Poggeschi*, Giovanni, Volkszählung und Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Palermo, Francesco/Voltmer, Leonhard/Woelk, Jens (Hg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol (2005) 306 [italienische Fassung: *ders.*, Il censimento e la dichiarazione di appartenenza linguistica, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Palermo, Francesco (Hg.), L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano (2001) 653]
- Poggi*, Annamaria, Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuove fonti e realtà effettiva, *federalismi.it* Nr. 22/2015, <http://federalismi.it/ApplOpenFilePDF.cfm?artid=30818&dpath=document&dfile=25112015121226.pdf> (30.9.2020)
- Polimeni*, Simona, Controlimiti e identità nazionale. Contributo per una ricostruzione del „dialogo“ tra le Corti (2018)
- Postal*, Gianfranco, Il concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica: il Trentino-Südtirol: dalle norme di attuazione statutaria del 1992 all'accordo di Milano, *Le Regioni* 2011, 937 [fast inhaltsgleich auch abgedruckt in: Bin, Roberto/Coen, Leopoldo (Hg.), L'impatto del Titolo V sulle Regioni speciali: profili operativi (2012) 217]

- Postal*, Gianfranco, Le norme di attuazione statutaria, in: Marcantoni, Mauro/Postal, Gianfranco/Toniatti, Roberto (Hg.), Quarant'anni di autonomia. Band 1: Le istituzioni e la funzione legislativa (2011) 102
- Postal*, Gianfranco/*Guella*, Flavio, L'autonomia in divenire. L'evoluzione dell'ordinamento provinciale dalle riforme del 2001 al federalismo fiscale, in: Marcantoni, Mauro/Postal, Gianfranco/Toniatti, Roberto (Hg.), Quarant'anni di autonomia. Band 1: Le istituzioni e la funzione legislativa (2011) 164
- Pototschnig*, Umberto, L'attuazione dell'accordo De Gasperi-Gruber: il decentramento istituzionale, in: Guttry, Andrea de/Ronzitti, Natalino (Hg.), I rapporti di vicinato tra Italia e Austria (1987) 191
- Presidenza del Consiglio dei Ministri. Ufficio Regioni* (Hg.), L'accordo De Gasperi-Gruber sull'Alto Adige. Dalle sue premesse storico-politiche all'attuazione nell'ordinamento italiano (1958)
- Preteis*, Daria de, L'Accordo di Parigi nella giurisprudenza della Corte costituzionale (Der Pariser Vertrag in der Judikatur des Verfassungsgerichts), Vortrag, Bozen, 19.10.2017
- Principato*, Luigi, Commercio e commercio con l'estero, in: Guzzetta, Giovanni/Marini, Francesco/Saverio/Morana, Donatella (Hg.), Le materie di competenza regionale. Commentario (2015) 137
- Principato*, Luigi, Edilizia residenziale pubblica, in: Guzzetta, Giovanni/Marini, Francesco/Saverio/Morana, Donatella (Hg.), Le materie di competenza regionale. Commentario (2015) 167
- Puolato*, Daniela, Francese-italiano, italiano-patois: il bilinguismo in Valle d'Aosta fra realtà e ideologia (2006)
- Raffèiner*, Andreas (Hg.), 25 Jahre Streitbeilegung 1992–2017 – Ist das „Südtirolproblem“ gelöst?! (2018)
- Raffèiner*, Andreas (Hg.), 70 Jahre Pariser Vertrag 1946–2016. Vorgeschichte – Vertragswerk – Zukunftsaussichten (2016)
- Raffèiner*, Stefan, Jenseits der Staatenimmunität im deutsch-italienischen *Staatenimmunitäten-Fall*: Wege und Hürden nach dem Urteil der *Corte costituzionale*, ZaöRV 2016, 451
- Rauber*, Jochen, Strukturwandel als Prinzipienwandel. Theoretische, dogmatische und methodische Bausteine eines Prinzipienmodells des Völkerrechts und seiner Dynamik (2018)
- Reggio d'Aci*, Enzo, La Regione Trentino-Alto Adige² (1994)
- Reggio d'Aci*, Lucio/*Perini*, Sandra, Il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in: Falcon, Giandomenico (Hg.), Sviluppo e mutamento della Costituzione. Il regionalismo italiano e la speciale autonomia del Trentino e dell'Alto Adige/Südtirol (2003) 195
- Region Trentino-Südtirol* (Hg.), Der Pariser Vertrag. 5. September 1946. Zum dreißigsten Jahrestag der Unterzeichnung des Degasperri-Gruber-Abkommens (1976)
- Region Trentino-Südtirol* (Hg.), Proposte per l'adeguamento dello Statuto della Regione (1999)

- Regionalrat Trentino-Südtirol* (Hg.), Die Gesetzgebungsorgane und die Regierungen von der I. bis zur XIV. Legislaturperiode (2011), http://regionalrat.tn.it/downloads/gli_organ_i_legislativi_ted_web_colore.pdf (30.9.2020)
- Rein*, Detlev, Artikel 24–26, in: Hofmann, Rainer/Angst, Doris/Lantschner, Emma/Rautz, Günther/Rein, Detlev (Hg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015) 518
- Reinisch*, August (Hg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Band I: Textteil⁵ (2013)
- Reinisch*, August (Hg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Band II: Materialenteil⁵ (2013)
- Reut-Nicolussi*, Eduard, Sind die Südtiroler eine geschützte Volksgruppe? (1957)
- Riedl*, Franz Hieronymus (Hg.), Menschenrechte. Volksgruppen. Regionalismus: Festgabe für Hon. Prof. R. A. Dr. Theodor Veiter (1982)
- Riedl*, Franz Hieronymus (Hg.), Südtirol. Land europäischer Bewährung. Kanonikus Michael Gamper zum 70. Geburtstag (1955)
- Riedl*, Franz Hieronymus/*Pan*, Christoph/*Cescutti*, Marian/*Gismann*, Robert (Hg.), Tirol im 20. Jahrhundert. Festschrift für Viktoria Stadlmayer zur Vollendung des 70. Lebensjahres in Würdigung ihres Wirkens für das ganze Tirol (1989)
- Rigano*, Francesco, Il ricorso costituzionale diretto delle minoranze linguistiche, in: Anzon, Adele/Caretti, Paolo/Grassi, Stefano (Hg.), Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale (2000) 199
- Ritschel*, Karl Heinz, Diplomatie um Südtirol. Politische Hintergründe eines europäischen Versagens (1966)
- Rivera*, Ilaria, Il coordinamento della finanza pubblica nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale (2002–2015) (2015), Corte costituzionale, Servizio studi, http://cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/stu_282.pdf (30.9.2020)
- Rivosecchi*, Guido, La finanza delle autonomie speciali e i vincoli di sistema, Italian Papers on Federalism Nr. 1–2/2016, <http://italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it/la-finanza-delle-autonomie-speciali-e-i-vincoli-di-sistema.html> (30.9.2020)
- Riz*, Roland, Der verfassungsrechtliche Schutz der Ladiner in der Republik Italien, in: Hilpold, Peter/Perathoner, Christoph (Hg.), Die Ladiner. Eine Minderheit in der Minderheit (2005) 85
- Riz*, Roland, Die letzten Etappen auf dem Weg zur Streitbeilegung, in: Clementi, Siglinde/Woelk, Jens (Hg.), 1992: Ende eines Streits. Zehn Jahre Streitbeilegung im Südtirolkonflikt zwischen Italien und Österreich (2003) 83
- Riz*, Roland/*Happacher*, Esther, Grundzüge des Italienischen Verfassungsrechts unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie⁴ (2013)
- Röggla*, Marc, Artikel 3. B. Besonderer Teil – Mitgliedstaaten. 4. Autonome Provinz Bozen, in: Hofmann, Rainer/Angst, Doris/Lantschner, Emma/Rautz, Günther/Rein, Detlev (Hg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar (2015) 185
- Rolla*, Giancarlo, L'autonomia dei comuni e delle province, in: Groppi, Tania/Olivetti, Marco (Hg.), La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V² (2003) 207
- Ronchetti*, Laura, L'autonomia e le sue esigenze (2018)

- Rosani, Domenico, La giurisdizione come funzione dello Stato. Alto Adige/Südtirol, in: Happacher, Esther/Toniatti, Roberto (Hg.), Gli ordinamenti dell'Euregio. Una comparazione (2018) 158
- Rosini, Monica, „Armonia“ o „armonie“ con la Costituzione?, *Le Regioni* 2007, 689
- Rossi, Miriam, La questione altoatesina all'ONU. Tra diritto all'autodeterminazione dei popoli e Guerra fredda, in: Bernardini, Giovanni/Pallaver, Günther (Hg.), Dialogo vince violenza. La questione del Trentino-Alto Adige/Südtirol nel contesto internazionale (2015) 181
- Rossi, Pierfrancesco, Il Presidente della Repubblica e il rispetto degli obblighi internazionali: in margine al primo rinvio alle Camere per contrasto con l'art. 117, 1° comma, Cost., *RDI* 2018, 879
- Ruggeri, Antonio, La specialità regionale in bilico tra attuazione e riforma della riforma (lineamenti di una ricostruzione), in: D'Atena, Antonio (Hg.), Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma del titolo V (2005) 17
- Ruggiu, Ilenia, *Devolution* scozzese quattro anni dopo: *the bones ... and the flesh*, *Le Regioni* 2003, 737
- Ruggiu, Ilenia, Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali, *Le Regioni* 2011, 529
- Ruggiu, Ilenia, Le „nuove“ materie spettanti alle Regioni speciali in virtù dell'art. 10, legge costituzionale 3/2001, *Le Regioni* 2011, 775
- Ruggiu, Ilenia, Le politiche della *devolution* scozzese: *unus rex unus grex una lex?*, *Le Regioni* 2004, 1267
- Ruggiu, Ilenia, Regioni speciali, norme di attuazione e clausola di adeguamento (art. 10, l. cost. 3/2001), in: Bin, Roberto/Coen, Leopoldo (Hg.), L'impatto del Titolo V sulle Regioni speciali: profili operativi (2012) 23
- Ruggiu, Ilenia, Senato e competenze: perché il nuovissimo Titolo V impoverisce il regionalismo, in: Palermo, Francesco/Parolari, Sara (Hg.), Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione (2015) 39
- Salazar, Carmela, La „questione altoatesina“ si chiude ... ma alcuni problemi restano aperti (considerazioni in margine al d.lg. 266/1992), *Le Regioni* 1993, 399
- Salazar, Carmela/Spadaro, Antonino (Hg.), Riflessioni sulle sentenze 348–349/2007 della Corte costituzionale (2009)
- Salerno, Giulio M., Gli statuti speciali nel sistema delle fonti, in: Ferrara, Antonio/Salerno, Giulio M. (Hg.), Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale (2003) 1
- Sands, Philippe, 1969 Vienna Convention. Article 39. General rules regarding the amendment of treaties, in: Corten, Olivier/Klein, Pierre (Hg.), *The Vienna Conventions on the Law of Treaties. A Commentary. Volume II* (2011) 963
- Santinello, Paola, La cooperazione nei rapporti tra Stato e Regioni. La difficile ricerca di un modello, *Le Regioni* 2016, 873
- Saporito, Learco, Regionalismo, federalismo e interesse nazionale (2008)
- Sbetti, Francesco/Rossi, Francesco/Talia, Michele/Trillo, Claudia (Hg.), Il Governo della città nella contemporaneità. La città come motore di sviluppo. Tema 2. Quale forma di piano e i

- nuovi compiti della pianificazione (2013), http://urbanisticainformazioni.it/IMG/pdf/ud004_tema_2.pdf (30.9.2020)
- Scaccia*, Gino, Le competenze legislative sussidiarie e trasversali, *Diritto pubblico* 2004, 461
- Scantamburlo*, Matthias/*Pallaver*, Günther, The 2013 South Tyrolean Election: The End of SVP Hegemony, *Regional and Federal Studies* 2014, 493
- Scarlatti*, Paolo, Questioni transitorie e clausola di non applicazione. Profili problematici dell'art. 39, comma 13, del disegno di legge costituzionale S 1429-D – XVII Legislatura, Osservatorio sulle fonti Nr. 1/2016, <http://osservatoriosullefonti.it/mobile-saggi/speciali/speciale-seminario-revisione-statuti-speciali/999-osf-1-2016-scarlatti/file> (30.9.2020)
- Scharpf*, Fritz Wilhelm, Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, *Politische Vierteljahresschrift* 1985, 323
- Scharpf*, Fritz Wilhelm, The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration, *Public Administration* 1988, 239
- Scharpf*, Fritz Wilhelm, The Joint-Decision Trap Revisited, *JCMS* 2006, 845
- Scharpf*, Fritz Wilhelm, Theorie der Politikverflechtung, in: ders./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz (Hg.), *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik* (1976) 13
- Scharpf*, Fritz Wilhelm/*Reissert*, Bernd/*Schnabel*, Fritz (Hg.), *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik* (1976)
- Schliemann Radbruch*, Christian, Das völkerrechtliche Institut der Autonomie innerstaatlicher Gruppen (2017)
- Schloh*, Bernhard, Italiens Politik in Südtirol 1919–1945, in: Huter, Franz (Hg.), *Südtirol. Eine Frage des europäischen Gewissens* (1965) 293
- Schmalenbach*, Kirsten, Article 2. Use of terms, in: Dörr, Oliver/Schmalenbach, Kirsten (Hg.), *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*² (2018) 29
- Schmid*, Heinz, Die Geschichte des Amendments zum Artikel 10 des Friedensvertrages mit Italien, abgedruckt in: *Gehler*, Michael (Hg.), *Die Südtirolfrage 1945/46 in US-Geheimdienstberichten und österreichischen Akten. Eine Dokumentation* (1996) 463 (Dokument 185)
- Schmidt*, Adela, Artikel 4. A. Allgemeiner Teil – Europarat, in: Hofmann, Rainer/Angst, Doris/Lantschner, Emma/Rautz, Günther/Rein, Detlev (Hg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar* (2015) 187
- Schroeder*, Werner, Allgemeine Rechtsgrundsätze, in: Reinisch, August (Hg.), *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Band I: Textteil*⁵ (2013) Rz. 427
- Schroeder*, Werner, Der Abbau von „Goldplating“ durch nationale Deregulierung und das Europäische Unionsrecht, ÖGfE Policy Brief 22'2018 (2018), http://oefge.at/wordpress/wp-content/uploads/2018/11/OEGfE_Policy_Brief-2018.22.pdf (30.9.2020)
- Schroeder*, Werner, *Grundkurs Europarecht*⁶ (2019)
- Schroeder*, Werner/*Karl*, Wolfram, Sonstige Quellen, in: Reinisch, August (Hg.), *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Band I: Textteil*⁵ (2013) Rz. 498

- Schroeder, Werner/Wittich, Stephan*, Einseitige Rechtsgeschäfte, in: Reinisch, August (Hg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Band I: Textteil⁵ (2013) Rz. 470
- Schwarzenberger, Georg/Brown, Edward Duncan*, A Manual of International Law⁶ (1976)
- Seberich, Rainer*, Südtiroler Schulgeschichte. Muttersprachlicher Unterricht unter fremdem Gesetz (2000)
- Sereno, Giuliano, Caccia*, in: Guzzetta, Giovanni/Marini, Francesco Saverio/Morana, Donatella (Hg.), Le materie di competenza regionale. Commentario (2015) 97
- Sereno, Giuliano, Pesca*, in: Guzzetta, Giovanni/Marini, Francesco Saverio/Morana, Donatella (Hg.), Le materie di competenza regionale. Commentario (2015) 377
- Siegler, Heinrich*, Das Problem Südtirol. Eine Chronik des Geschehens 1915–1959 (1960)
- Siegler, Heinrich*, Die österreichisch-italienische Einigung über die Regelung des Südtirolkonflikts (1970)
- Silvestri, Geatano*, Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare (discorso tenuto dal Presidente Silvestri in occasione della seduta solenne in ricordo del 50° dell'Assemblea legislativa regionale, Trieste 26 maggio 2014), http://cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_annuali/Silvestri20140526.pdf (30. 9. 2020)
- Silvius Magnago Akademie* (Hg.), 60 Jahre Pariser Vertrag. Grundlage für die Südtirol-Autonomie (2006)
- Simma, Bruno*, Das Reziprozitätselement im Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge (1972)
- Simma, Bruno/Khan, Daniel-Erasmus/Nolte, Georg/Paulus, Andreas* (Hg.), The Charter of the United Nations. A Commentary. Volume I³ (2012)
- Simma, Bruno/Wittich, Stephan*, Das Völkergewohnheitsrecht, in: Reinisch, August (Hg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Band I: Textteil⁵ (2013) Rz. 162
- Simonati, Anna*, Gli usi civici nelle Regioni a statuto speciale, fra tutela delle autonomie e salvaguardia dell'interesse nazionale. Nota a sentenza n. 210/2014, Le Regioni 2015, 411
- Simonati, Anna*, Semplificazione dell'attività amministrativa e livelli essenziali delle prestazioni: la Consulta e il regionalismo „temperato“, Nota a sentenza n. 246/2018, Le Regioni 2019, 292
- Società editrice il Mulino* (Hg.), Una politica per l'Alto Adige. VI Convegno amici e collaboratori del Mulino (1962)
- Solderer, Gottfried* (Hg.), Silvius Magnago. Eine Biographie Südtirols (1996)
- Sorel, Jean-Marc/Boré Eveno, Valérie*, 1969 Vienna Convention. Article 31. General rule of interpretation, in: Corten, Olivier/Klein, Pierre (Hg.), The Vienna Conventions on the Law of Treaties. A Commentary. Volume I (2011) 804
- Stadmayer, Viktoria*, Die Südtiroler Volksgruppe, in: Straka, Manfred (Hg.), Handbuch der europäischen Volksgruppen (1970) 354
- Stadmayer, Viktoria*, Die Südtirolpolitik Österreichs seit Abschluss des Pariser Abkommens, in: Huter, Franz (Hg.), Südtirol. Eine Frage des europäischen Gewissens (1965) 474

- Stadlmayer*, Viktoria, Kein Kleingeld im Länderschacher. Südtirol, Triest und Alcide Degasperri 1945/1946 (2002)
- Staffler*, Christian, Personenbezogene Grundfreiheiten in der EU und ihre Auswirkungen auf ausgewählte Bereiche der Südtirol-Autonomie. Landesraumordnung. Wohnbauförderung. Zweisprachigkeitspflicht im öffentlichen Dienst (2011)
- Staffler*, Lukas, Towards a New Chapter of the Taricco Saga, *European Criminal Law Review* 2019, 59
- Staiano*, Sandro, Costituzione italiana: articolo 5 (2017)
- Steiner*, Ludwig, Südtirol: Abschluß des „Autonomie-Paketes“, *ÖJP* 1992, 787
- Steininger*, Rolf, Autonomie oder Selbstbestimmung? Die Südtirolfrage 1945/46 und das Gruber-De Gasperi-Abkommen (2006)
- Steininger*, Rolf, Südtirol im 20. Jahrhundert. Vom Leben und Überleben einer Minderheit³ (2004)
- Steininger*, Rolf, Südtirol zwischen Diplomatie und Terror 1947–1969. Band 2: 1960–1962 (1999)
- Steininger*, Rolf, Südtirol zwischen Diplomatie und Terror 1947–1969. Band 3: 1962–1969 (1999)
- Sterpa*, Alessandro, Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega ex art. 76 Cost.?, *federalismi.it* Nr. 10/2017, <http://federalismi.it/AppiOpenFilePDF.cfm?artid=34013&dpath=document&dfile=18052017094729.pdf> (30.9.2020)
- Stocker*, Martha, Die Paket-Schlacht. Ringen um die richtige Entscheidung in der Südtirolfrage (2019)
- Straka*, Manfred (Hg.), Handbuch der europäischen Volksgruppen (1970)
- Strasser*, Wolfgang, Österreich und die Vereinten Nationen. Eine Bestandaufnahme von 10 Jahren Mitgliedschaft (1967)
- Streinz*, Rudolf, Auswirkungen der Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten auf die Kompetenzordnung in den Mitgliedstaaten, in: Gamper, Anna/Bußjäger, Peter/Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther/Obwexer, Walter (Hg.), *Föderale Kompetenzverteilung in Europa* (2016) 663
- Streinz*, Rudolf, Buchbesprechung: *Karl Zeller*, Das Problem der völkerrechtlichen Verankerung des Südtirol-Pakets und die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs. (Ethnos, Bd. 34). Wien: Wilhelm Braumüller-Universitäts-Verlagsbuchhandlung. 1989, AVR 1992, 271
- Südtiroler Landesregierung* (Hg.), Südtirol Handbuch mit Autonomiestatut (2019), http://provinz.bz.it/politik-recht-aussenbeziehungen/autonomie/downloads/Suedtirol_Handbuch.pdf (30.9.2020)
- Tancredi*, Antonello, Italian Approaches to Self-determination: Theory and Practice, in: Hilpold, Peter (Hg.), *Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich* (2016) 270

- Tanzarella*, Giancarlo, La potestà normativa provinciale in tema di concessione di grande derivazione ad uso idroelettrico nel vigente quadro costituzionale (Nota a margine della sentenza Corte Cost. 28/2014), *Informator* Nr. 3/2014, 13
- Tarchi*, Rolando, Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze normative tra Stato e Regioni. Pregi e limiti di una ricostruzione giurisprudenziale, in: ders. (Hg.), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio* (2006) 171
- Tarchi*, Rolando (Hg.), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio* (2006)
- Terzer*, Benedikt, Die Gesetzgebungskompetenz der Autonomen Provinz Bozen im Sachbereich Jagd (2016)
- Thürer*, Daniel, Soft Law, in: Wolfrum, Rüdiger (Hg.), *MPEPIL*, Online-Ausgabe (2009)
- Tichy*, Helmut, 70 Jahre Schutzfunktion Österreichs: Handlungsmöglichkeiten gestern, heute und morgen, in: Obwexer, Walter/Pfanzelter, Eva (Hg.), *70 Jahre Pariser Vertrag* (2017) 189
- Tichy*, Helmut, Die völkerrechtliche Verankerung der Südtirol-Autonomie im EU-Kontext aus Sicht der Schutzmacht Österreich, in: Happacher, Esther/Obwexer, Walter (Hg.), *40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration* (2013) 44
- Tinzl*, Karl, Die formellen Grundlagen der Südtiroler Autonomie, in: Riedl, Franz Hieronymus (Hg.), *Südtirol. Land europäischer Bewährung. Kanonikus Michael Gamper zum 70. Geburtstag* (1955) 189
- Toggenburg*, Gabriel N., Das Recht der Europäischen Union und das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, in: Hofmann, Rainer/Angst, Doris/Lantschner, Emma/Rautz, Günther/Rein, Detlev (Hg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar* (2015) 52
- Toggenburg*, Gabriel N., Europas Integration und Südtirols Autonomie: Konfrontation – Ko-habitation – Kooperation?, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Voltmer, Leonhard/Woelk, Jens (Hg.), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol* (2005) 449 [italienische Fassung: ders., *Diritto comunitario e tutela delle minoranze in provincia di Bolzano. Due aspetti inconciliabili di un (unico) sistema?*, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Palermo, Francesco (Hg.), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano* (2001) 139]
- Toggenburg*, Gabriel N., La dimensione europea dell'accordo De Gasperi-Gruber: tentativo di approfondimento, *federalismi.it* Nr. 3/2008, <http://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=9203&dpath=document&dfile=05022008085934.pdf> (30.9.2020) [auch in: *Autonomie Provinz Trient* (Hg.), *Die europäische Dimension des Gruber-Degasperi-Abkommens. Erster Teil: die österreichische Seite* (2008) 26 (deutsche Fassung: *Die europäische Dimension des Gruber-Degasperi-Abkommens: Versuch einer Annäherung* bzw. 27 (Rückseite, italienische Fassung)]
- Toggenburg*, Gabriel N., Regional Autonomies Providing Minority Rights and the Law of European Integration: Experiences from South Tyrol, in: Woelk, Jens/Palermo, Francesco/Marko, Joseph (Hg.), *Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol* (2008) 177

- Toniatti, Roberto*, Asimmetrie regionali, identità culturale e competitività dei territori: i titoli fondativi dell'autonomia speciale e le incognite della revisione statutaria, in: Palermo, Francesco/Parolari, Sara (Hg.), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale* (2016) 13
- Toniatti, Roberto*, Die Evolution der Südtiroler Sonderautonomie von konkordanzdemokratischen Garantien zur territorialen „Selbstbestimmung“, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Voltmer, Leonhard/Woelk, Jens (Hg.), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol* (2005) 69 [italienische Fassung: *ders.*, L'evoluzione statutaria dell'autonomia speciale nell'Alto Adige/*Südtirol*: dalle garanzie della democrazia consociativa alla „autodeterminazione territoriale“, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Palermo, Francesco (Hg.), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano* (2001) 34]
- Toniatti, Roberto* (Hg.), *Il fattore „minoranza linguistica“ nella revisione statutaria delle autonomie speciali alpine* (2017), http://liatn.eu/images/ebook/LIA-eBook_fattore-minoranza-linguistica.pdf (30.9.2020)
- Toniatti, Roberto*, La rilevanza del fattore „minoranza linguistica“ nella revisione statutaria delle autonomie speciali alpine: le incognite e le opportunità di uno scenario complesso, in: *ders.* (Hg.), *Il fattore „minoranza linguistica“ nella revisione statutaria delle autonomie speciali alpine* (2017) 1
- Toniatti, Roberto* (Hg.), *La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale* (2018), <http://liatn.eu/images/ebook/LIA-eBook-Cultura-dellautonomia.pdf> (30.9.2020)
- Toniatti, Roberto*, La democrazia costituzionale repubblicana, in: Casonato, Carlo (Hg.), *Lezioni sui principi fondamentali della Costituzione* (2010) 35
- Toniatti, Roberto*, La specialità regionale e il regionalismo asimmetrico nella prospettiva della riforma costituzionale, *Italian Papers on Federalism* Nr. 1 – 2/2016, <http://italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it/la-specialita-regionale-e-il-regionalismo-asimmetrico-nella-prospettiva-della-riforma-costituzionale.html> (30.9.2020)
- Toniatti, Roberto*, Lo Statuto come fonte dell'autonomia e dell'identità del Trentino, in: Marcantoni, Mauro/Postal, Gianfranco/Toniatti, Roberto (Hg.), *Quarant'anni di autonomia. Band 1: Le istituzioni e la funzione legislativa* (2011) 255
- Toniatti, Roberto*, Nota critica sul requisito dell'„intesa“ ai fini dell'„adeguamento“ degli statuti regionali speciali alla revisione del Titolo V della Costituzione, *TePAS Working Papers* Nr. 3 (2015), <http://liatn.eu/images/intesa.pdf> (30.9.2020)
- Toniatti, Roberto*, Un nuovo intervento della Corte in tema di rappresentanza politica preferenziale delle minoranze linguistiche: il consolidamento della democrazia consociativa etnica nel Trentino-Alto Adige, *Nota a sentenza n. 356/1998, Le Regioni* 1999, 291
- Torchia, Luisa*, La potestà legislativa residuale delle Regioni, *Le Regioni* 2002, 343
- Toscano, Mario*, *Appunti sulla questione dell'Alto Adige* (1961)
- Toscano, Mario*, *Storia diplomatica della questione dell'Alto Adige*² (1968)
- Toscano, Mario*, *Storia diplomatica della questione dell'Alto Adige* (28–29 luglio 1965–21 gennaio 1967), *RSPI* 1968, 563

- Trench*, Alan, Devolution and power in the United Kingdom (2007)
- Trettel*, Martina, Bibliografia selezionata e ragionata, in: Palermo, Francesco/Parolari, Sara/Valdesalici, Alice (Hg.), *Federalismo fiscale e autonomie territoriali: lo stato dell'arte nell'Euregio Tirolo-Alto Adige/Südtirol-Trentino* (2013) 293
- Trettel*, Martina/*Valdesalici*, Alice, L'assetto finanziario delle Province Autonome di Trento e Bolzano, in: Palermo, Francesco/Parolari, Sara/Valdesalici, Alice (Hg.), *Federalismo fiscale e autonomie territoriali: lo stato dell'arte nell'Euregio Tirolo-Alto Adige/Südtirol-Trentino* (2013) 109
- Triepel*, Heinrich, *Völkerrecht und Landesrecht* (1899), http://archive.org/download/vlkerrech_tundla00triegoog/vlkerrech_tundla00triegoog.pdf (30.9.2020)
- Vadagnini*, Armando, Partiti e opinione pubblica trentina nella lotta per l'autonomia, in: Piccoli, Paolo/*Vadagnini*, Armando (Hg.), *Il cammino dell'autonomia nei progetti per lo statuto speciale del 1948* (1988) 17
- Valdesalici*, Alice, Autonomia finanziaria e specialità: un modello per sei sistemi ad alto tasso di differenziazione, in: Palermo, Francesco/Parolari, Sara (Hg.), *Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali* (2018) 161
- Valdesalici*, Alice, Federalismo fiscale e autonomie speciali: il nuovo assetto finanziario del Trentino-Alto Adige/Südtirol, *federalismi.it* Nr. 18/2010, <http://federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=16936&dpath=document&dfile=05102010114322.pdf> (30.9.2020)
- Valdesalici*, Alice, L'impatto della governance economica europea sull'autonomia finanziaria, in: Obwexer, Walter/Happacher, Esther/Zwilling, Carolin (Hg.), *EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie II. Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf die Autonomie des Landes Südtirol am Beispiel ausgewählter Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen – eine Fortsetzung* (2019) 562
- Vandelli*, Luciano (Hg.), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali* (2012)
- Veiter*, Theodor, Das Gruber-Degasperi-Abkommen als Beitrag zur Lösung von Minderheitenproblemen in Europa, in: *Region Trentino-Südtirol* (Hg.), *Der Pariser Vertrag. 5. September 1946. Zum dreißigsten Jahrestag der Unterzeichnung des Degasperi-Gruber-Abkommens* (1976) 155
- Veiter*, Theodor, Die Südtiroler Autonomie im Lichte des Völkerrechts der Gegenwart, in: Wegener, Wilhelm (Hg.), *Festschrift für Karl Gottfried Hugelmann zum 80. Geburtstag am 26. September 1959* dargebracht von Freunden, Kollegen und Schülern. Band 2 (1959) 675
- Veiter*, Theodor, Kritische Gedanken zum sogenannten „Südtirol-Paket“, *Das Menschenrecht* 1970, 11
- Veiter*, Theodor, *Nationale Autonomie* (1938)
- Veiter*, Theodor (Hg.), *System eines internationalen Volksgruppenrechts. 2. Teil: Innerstaatliche, regionale und universelle Struktur eines Volksgruppenrechts* (1972)
- Ventura*, Luigi/*Morelli*, Alessandro (Hg.), *Principi costituzionali* (2015)
- Verde*, Giuseppe, Il fondamento e i limiti delle garanzie procedurali della specialità: Commissioni paritetiche e accordi, *Italian Papers on Federalism* Nr. 1–2/2016, <http://italianpa>

- personfederalism.issirfa.cnr.it/il-fondamento-e-i-limiti-delle-garanzie-procedurali-della-specialit-commissioni-paritetiche-e-accordi.html (30. 9. 2020)
- Verdross*, Alfred, *Deutsch-Südtirol und der Völkerbund, Die Friedens-Warte* 1926, 106
- Verdross*, Alfred/*Simma*, Bruno, *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*³ (1984)
- Vermeersch*, Peter, *Minority associations: Issues of representation, internal democracy and legitimacy*, in: Weller, Marc (Hg.), *Political Participation of Minorities. A Commentary on International Standards and Practice* (2010) 682
- Verstichel*, Annelies, *Participation, Representation and Identity. The Right of Persons Belonging to Minorities to Effective Participation in Public Affairs: Content, Justification and Limits* (2009)
- Verstichel*, Annelies, *Understanding Minority Participation and Representation and the Issue of Citizenship*, in: Weller, Marc (Hg.), *Political Participation of Minorities. A Commentary on International Standards and Practice* (2010) 72
- Videsott*, Paul, *Minderheit oder Minderheiten? Zu einem nicht unwichtigen Detail der Streitbeilegungserklärung von 1992*, *EJM* 2017, 337
- Villiger*, Mark Eugen, *Article 31. General rule of interpretation*, in: ders., *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties* (2009) 415
- Villiger*, Mark Eugen, *Article 39. General rule regarding the amendment of treaties*, in: ders., *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties* (2009) 507
- Villiger*, Mark Eugen, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties* (2009)
- Violini*, Lorenza, *Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome. Commento all'articolo 1, comma 1, e agli articoli 5 e 6*, in: Falcon, Giandomenico (Hg.), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003*, n. 131 (2003) 111
- Violini*, Lorenza, *Le Regioni italiane e l'Europa. Da Maastricht a Lisbona*, in: Mangiameli, Stelio (Hg.), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma. Volume I* (2012) 463
- Volgger*, Friedl, *Eine fast vergessene Vereinbarung*, in: Riedl, Franz Hieronymus/Pan, Christoph/Cescutti, Marian/Gismann, Robert (Hg.), *Tirol im 20. Jahrhundert. Festschrift für Viktoria Stadlmayer zur Vollendung des 70. Lebensjahres in Würdigung ihres Wirkens für das ganze Tirol* (1989) 253
- Volgger*, Friedl, *Südtirol nach dem zweiten Weltkrieg*, in: Ebner, Toni (Hg.), *Südtirol in Not und Bewährung. Festschrift Michael Gamper* (1955) 212
- Volgger*, Friedl/*Guggenberg*, Otto von/*Schöfl*, Hans, *Tätigkeitsbericht der Südtiroler Delegation auf der Pariser Konferenz 1946 vom 1. 11. 1946*, abgedruckt in: *Ermacora*, Felix, *Gesamterbericht der Südtiroler Delegation zur Pariser Konferenz 1946* (1987) 49
- Wandruszka*, Adam/*Jedlicka*, Ludwig (Hg.), *Innsbruck – Venedig: Österreichisch-italienische Historikertreffen 1971 und 1972* (1975)
- Warasin*, Markus (Hg.), *Unsere Sache ist gerecht. Südtirol als Thema der österreichischen Außenpolitik vor dem Hintergrund der europäischen Einigung* (2002)

- Watschinger*, Franz, Die Südtiroler Autonomie und die Geschichte des Selbstbestimmungsrechts der Völker, Dissertation Innsbruck (2002)
- Wegener*, Wilhelm (Hg.), Festschrift für Karl Gottfried Hugelmann zum 80. Geburtstag am 26. September 1959 dargebracht von Freunden, Kollegen und Schülern. Band 2 (1959)
- Weinstein*, Jerry L., Exchange of Notes, BYIL 1952, 205
- Weisgerber*, Leo, Übersetzungsfehler im Südtirol-Konflikt (1961)
- Weisgerber*, Leo, Vertragstexte als sprachliche Aufgabe. Formulierungs-, Auslegungs- und Übersetzungsprobleme des Südtirol-Abkommens von 1946 (1961)
- Weller*, Marc, Article 15, in: ders. (Hg.), The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities (2005) 429
- Weller*, Marc (Hg.), Political Participation of Minorities. A Commentary on International Standards and Practice (2010)
- Weller*, Marc (Hg.), The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities (2005)
- Wenig*, Marcus, Möglichkeiten und Grenzen der Streitbeilegung ethnischer Konflikte durch die OSZE – dargestellt am Konflikt im ehemaligen Jugoslawien (1996)
- Wenzel*, Nicola, Das Spannungsverhältnis zwischen Gruppenschutz und Individualschutz im Völkerrecht (2008)
- Widdows*, Kelvin, What is an Agreement in International Law?, BYIL 1979, 117 [ebenfalls abgedruckt in: Davidson, Scott (Hg.), The Law of Treaties (2004) 73]
- Wimmer*, Norbert/*Happacher Brezinka*, Esther, Der ethnische Proporz im öffentlichen Dienst – ein Instrument des Minderheitenschutzes im Wandel der Zeit, EE 2001, 97
- Witte*, Bruno de, I diritti individuali garantiti dall'Accordo di Parigi del 5 settembre 1946: una eccezione diventata norma?, in: Guttry, Andrea de/Ronzitti, Natalino (Hg.), I rapporti di vicinato tra Italia e Austria (1987) 243
- Woelk*, Jens, Autonomie special e integrazione, riforma costituzionale (e degli Statuti), in: Palermo, Francesco/Parolari, Sara (Hg.), Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale (2016) 5
- Woelk*, Jens, Die Mitwirkung des Landes Südtirol am europäischen Integrationsprozess, in: Happacher, Esther/Obwexer, Walter (Hg.), 40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration (2013) 108
- Woelk*, Jens, Ein Jahrzehnt regionale Kooperation in der EU: Die „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“ als Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit, in: Obwexer, Walter/Pfanzelter, Eva (Hg.), 70 Jahre Pariser Vertrag (2017) 201
- Woelk*, Jens, Il rispetto della diversità: la tutela delle minoranze linguistiche, in: Casonato, Carlo (Hg.), Lezioni sui principi fondamentali della Costituzione (2010) 177
- Woelk*, Jens, Individual and Group Rights in South Tyrol: Article 2 as ‚Grundnorm‘ of the Autonomy Statute, in: ders./Palermo, Francesco/Marko, Joseph (Hg.), Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol (2008) 203
- Woelk*, Jens, Südtirol im kooperativen Regionalismus Italiens. Institutionen und Verfahren in den Beziehungen zwischen Staat und Regionen, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Voltmer,

- Leonhard/Woelk, Jens (Hg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol (2005) 239 [italienische Fassung: *ders.*, Indirizzo e coordinamento, leale collaborazione e loro applicazione nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Palermo, Francesco (Hg.), L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano (2001) 604]
- Woelk, Jens/Palermo, Francesco/Marko, Joseph (Hg.), Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol (2008)
- Wolf, Werner, Südtirol in Österreich. Die Südtirolfrage in der österreichischen Diskussion von 1945 bis 1969 (1972)
- Wolfrum, Rüdiger (Hg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL), Online-Ausgabe, <https://opil.ouplaw.com/home/MPIL> (30.9.2020)
- Wood, Michael, Second report on identification of customary international law, 66. Sitzungsperiode der ILC (2014), A/CN.4/672, <http://undocs.org/A/CN.4/672> (30.9.2020)
- Wurzer, Bernhard, Die deutschen Sprachinseln in Oberitalien⁶ (1998)
- Zaffi, Davide, 70 Jahre Gruber-Degasperi-Abkommen (1946–2016). Wie in Paris die Grundlage für Südtirols Autonomie als besondere Form der inneren Selbstbestimmung entstanden ist, *EJM* 2016, 568
- Zaffi, Davide, Die Entwicklung des Minderheitenschutzes in Italien, in: Pan, Christoph/Pfeil, Beate Sibylle (Hg.), Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen. Band 3 (2006) 330
- Zanon, Nicolò/Concaro, Alessandra (Hg.), L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale (2005)
- Zelger, Anton, Das deutsche Schulwesen in Südtirol seit 1945, in: Huter, Franz (Hg.), Südtirol. Eine Frage des europäischen Gewissens (1965) 537
- Zeller, Karl, Auf dem Weg zur Gleichberechtigung der Dolomitenladiner in der Region Trentino-Südtirol. Vom Pariser Vertrag bis zum Verfassungsgesetz Nr. 1/2017, *EJM* 2018, 479
- Zeller, Karl, Das Problem der völkerrechtlichen Verankerung des Südtirol-Pakets und die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs (1989)
- Zeller, Karl, Die Beendigung des österreichisch-italienischen Streits vor den Vereinten Nationen. Ist die Südtirolfrage endgültig gelöst?, *ÖJIP* 1992, 48
- Zeller, Karl, Die Eingriffsmöglichkeiten der Römischen Zentralorgane in die autonome Gesetzgebungs- und Vollzugsgewalt des Landes Südtirol unter besonderer Berücksichtigung der Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis, der Ersatzvornahme sowie der Annullierungsbefugnis. Völkerrechtliche, europarechtliche und verfassungsrechtliche Aspekte, Dissertation Innsbruck (1989)
- Zeller, Karl, Ist ein Abschluß der Durchführung des Südtirol-Pakets in Sicht? Eine Analyse der noch offenen Fragen, *ÖJP* 1990, 631
- Zeller, Karl, Südtirol-Paket und Streitbeilegungserklärung – Das Gruber-Degasperi-Abkommen vom 5. September 1946 und seine Durchführung im Lichte des Völkerrechts, in: Autonome Region Trentino-Südtirol (Hg.), Vom internationalen Konflikt zum gemeinsamen Einsatz für Europa. 50 Jahre Gruber-Degasperi-Abkommen. Bericht der Tagung (1994) 151

- Zeller, Karl*, Volkszählung und Sprachgruppenzugehörigkeit in Südtirol. Völker-, verfassungs- und europarechtliche Aspekte (1991)
- Zeyer, Christof*, Der völkerrechtliche und europarechtliche Status von Südtirol (1993), zugleich Dissertation Saarbrücken (1992)
- Zimmermann, Andreas/Tomuschat, Christian/Oellers-Frahm, Karin/Tams, Christian J.* (Hg.), The Statute of the International Court of Justice. A Commentary² (2012)
- Zöckler, Markus/Riznik, Donald*, Article 14, in: Simma, Bruno/Khan, Daniel-Erasmus/Nolte, Georg/Paulus, Andreas (Hg.), The Charter of the United Nations. A Commentary. Volume I³ (2012)
- Zuber, Christina Isabel/Muš, Jan Jakub*, Representative claims and expected gains. Minority council elections and intra-ethnic competition in Serbia, East European Politics 2013, 52
- Zwilling, Carolin*, Die Spezialität der Autonomen Provinz Bozen innerhalb der italienischen Verfassungsrechtsordnung, in: Palermo, Francesco/Hrbek, Rudolf/Zwilling, Carolin/Alber, Elisabeth (Hg.), Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus? (2007) 116

Stichwortverzeichnis

- Abgrenzung zwischen Staats- und Landesrechtsordnung *siehe* Durchführungsbestimmungen (DFB), GvD Nr. 266/1992
- Abstimmung nach Sprachgruppen 127, 235 f., 377, 412, 441, 443
- Acquiescence* 157, 486, 490
- Änderungen des Schutzniveaus von 1992 370–378, 553
- Finanzvereinbarungen 2009 und 2014 *siehe* Finanzautonomie
 - Ladiner-VerfG *siehe* (Zweites) Autonomiestatut
 - Völkerrechtliche Verankerung *siehe* Briefwechsel 2014/15 bzw. 2017
- Autonome Provinz 95 f., 207, 223, 228, 354
- Autonomieniveau von 1992 *siehe* Schutzniveau von 1992
- Autonomiestatut *siehe* (Zweites) Autonomiestatut
- Briefwechsel** 166, 188
- *Dini-Ferrero-Waldner* 2000 413, 455 f.
 - *Gentiloni-Kern* 2017 413, 461–466
 - *Gruber-Degasperi* 1946 51
 - *Renzi-Faymann* 2014/2015 373 f., 413, 458–461, 465 f.
- Chiamata in sussidiarietà* *siehe* Vollziehungskompetenz
- Controlimiti* *siehe* Integrierungsbeschränkungen
- Demokratieprinzip** *siehe* Vertretung der Minderheiten (Völkerrecht)
- Deutsche Sprachinseln im Trentino 64, 184 f., 206
- Deutschsprachige Minderheit 28, 40, 64 f., 70 f., 73, 77–79, 170 f., 201, 205, 377, 430 f., 462
- Differenzierter Regionalismus 222, 533
- Digitalisierung 299–302, 385, 389 f., 536, 570
- Durchführungsbestimmungen (DFB) 43, 145–147, 255–276, 342 f., 369 f.
- DPR Nr. 526/1987 (u. a. Umsetzung von Unionsrecht) 263–267, 545
 - Erstes Autonomiestatut 106 f.
 - Funktion 260 f.
 - GvD Nr. 266/1992 (v. a. Beziehungen zwischen Staat und Land) 175 f., 183, 267–275, 334, 341 f., 364 f., 380, 386–388, 514–517, 544 f.
 - kompetenzabgrenzende DFB 503–506, 508 f.
 - kompetenzbestätigende DFB 502, 506 f.
 - kompetenzkonkretisierende DFB 502 f., 507 f., 509
 - kompetenzwiederherstellende DFB i.e.S. 506 f.
 - Rang 261–263
 - Sechser- und Zwölferkommission *siehe* Kommissionen
 - Verfahren 256–259, 509
 - Wiederherstellungsinstrument 39, 490–499, 501–510, 563–565
- Eingriffsmöglichkeiten des Staates 205, 248–251
- Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis (AKB) 186, 210 f., 217, 248–250, 271–273, 364 f., 387
 - Ersatzgewalt 250 f., 335, 341, 387
 - Völkerrechtliche Bewertung 186, 205
- Einschränkungen des Schutzniveaus von 1992 38 f., 357–365, 378–401, 519–525, 553–557
- Allgemeine Einschränkungen 364 f., 386–388, 515–519
 - Eingeschränkte Kompetenzbereiche 357–364, 388–401, 519–525

- Kompetenzaushöhlung 339, 342, 360, 379, 381 f., 530
- Kompetenzbeschränkung 379–381, 532 f.
- Kompetenzverlust 379 f., 383–385, 510, 528
- Völkerrechtliche Beurteilung 472–476
- Energiekompetenz 366–368, 471 f.
- Erweiterungen des Schutzniveaus
 - von 1992 344–370, 467–472, 549–552
- Delegierungen 344–347
- Erweiterte Landeskompetenzen 359–365
- Neue Landeskompetenzen 356–359
- Völkerrechtliche Relevanz 467–472, 560 f.
- Völkerrechtliche Verankerung als politisches Ziel 485 f., 561
- Estoppel-Prinzip 165 f., 179 f., 191–200, 204
 - im Allgemeinen 191–193
 - Paket und Paket-Autonomie 33 f., 193–200, 204
- Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) 279, 281–283, 407, 416 f., 483
- Europäische Union (EU) 35 f., 39, 86, 208, 212 f., 240, 250, 263, 265–267, 269, 276, 293, 369, 376, 378 f., 393, 395–397, 401, 410 f., 429 f., 451 f., 515, 525–528, 534
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) 168, 281 f., 416
- Europarat 112, 153, 407–410, 417
- Evolutive Auslegung 168 f.

- Finanzautonomie** 100 f., 108, 251–255, 308 f., 371–376
 - Finanzvereinbarung 2009 371 f.
 - Finanzvereinbarung 2014 372–376
 - Rang 253 f.
 - Vereinfachtes Änderungsverfahren *siehe* (Zweites) Autonomiestatut
 - Völkerrechtliche Verankerung 457–461
- Formalisierte spätere Praxis 167, 191, 199, 460, 464, 470, 559
- Friedensvertrag Italiens mit den Alliierten und Assoziierten Mächten (FV) 51–55, 60–62

- Gentlemen's Agreement* 50, 53 f., 58, 172, 198, 539
- Gesamtstaatliches Interesse (Schranke) 176, 211, 215 f., 219, 238, 240, 365, 544
- Gesundheitswesen 98, 103, 126, 133, 246, 288, 296 f., 300, 309, 328 f., 337, 339, 357, 359, 362 f., 379, 388, 399 f., 481, 503, 522, 524, 529–532, 535 f.
- Gruber-Degasperi*-Abkommen *siehe* Pariser Vertrag (PV)
- Grundlegende Bestimmungen der wirtschaftlich-sozialen Reformen (Schranke) *siehe* Reformschranke

- Haushaltsgarantie** *siehe* Abstimmung nach Sprachgruppen

- IGH-Vertrag** 152–154, 195–197, 203
- Implied powers* 510, 528, 530, 565
- Innerstaatliches (Verfassungs-)Recht (Begriff) 42
- Integrationsschranken 212 f.
- Internationaler Gerichtshof (IGH) 113 f., 153 f., 168, 196 f., 202–205, 483
- Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) 404 f., 417, 483

- Kommissionen**
 - 137er-Kommission 139, 444, 449 f.
 - Neuner-Kommission 140, 142
 - Neunzehner-Kommission 29, 123–130
 - Sechser-Kommission 138, 229, 256–259, 378, 449
 - Siebener-Kommission 89, 91
 - Zwölfer-Kommission 138, 229, 256–259, 378
- Kompetenzauslegung 288–290, 506, 511, 518
- Kompetenzkonflikt 309–315, 379
- Kompetenzkonkurrenz 309 f., 316–318, 379
- Kompetenzverflechtung 312–318, 321, 379, 383
- Kompetenzverteilung (Erstes Autonomiestatut) 97–103
 - Ausschließliche (primäre) Kompetenz 97, 99 f.

- Delegierte Kompetenz 100
- Energie *siehe* Energiekompetenz
- Ergänzende (tertiäre) Kompetenz 98
- Geteilte (sekundäre) Kompetenz 97, 100
- Kompetenzen der Region 98 f.
- Schranken 97 f.
- Kompetenzverteilung (Verfassung) 284–325
 - Ausschließliche Kompetenz des Staates 285, 287
 - Geteilte (konkurrierende) Kompetenz 42, 285 f., 288
 - Neue und erweiterte Landeskompetenzen *siehe* Erweiterungen des Schutzniveaus von 1992
 - Querschnittskompetenzen *siehe* Querschnittskompetenzen des Staates
 - Residualkompetenz der Regionen 286, 288, 319–322
 - Schranken 278, 285, 331, 338
- Kompetenzverteilung (Zweites Autonomiestatut) 239–248
 - Ausschließliche (primäre) Kompetenz 42, 240, 242–245
 - Delegierte Kompetenz 242, 269, 344–347
 - Ergänzende (tertiäre) Kompetenz 241, 246, 269
 - Geteilte (sekundäre) Kompetenz 42, 241, 245 f.
 - Kompetenzen der Region 242
 - Schranken 42, 239–242, 268, 331 f., 509, 511 f.
 - Verwaltungskompetenz *siehe* Vollziehungskompetenz
- Kompetenzwiederherstellung *siehe* Wiederherstellung des Schutzniveaus von 1992
- Konferenz Staat-Regionen *siehe* Loyale Zusammenarbeit
- Konformitätsprinzip *siehe* Verfassungsreform von 2001, Stellung des Völkervertragsrechts
- Konsensprinzip (Verfassungsrecht) *siehe* Verhandlungsprinzip
- Konsensprinzip (Völkerrecht) 71 f., 77–80, 93–95, 182, 187, 189 f., 201 f., 226 f., 353, 411–414, 422–426, 459, 466 f., 471, 559
- Kriterium der Prävalenz 221, 301, 313–315, 317, 339, 365, 383 f., 387
- KSZE/OSZE 149, 405–407, 416 f.
- Ladinischsprachige Minderheit 30, 40 f., 49 f., 81, 97, 170 f., 178–180, 182 f., 185, 189 f., 199–201, 205 f., 215, 231 f., 347 f., 376–378, 425 f., 430 f., 434 f., 440, 443 f., 447, 462
- Landeshauptmann bzw. Landeshauptfrau (LH) 91, 100, 126, 132, 238, 248, 349–351, 413, 424, 436, 438, 498
- Landesregierung 39, 96, 138, 232, 247 f., 252, 348, 374, 377, 414, 424, 427, 436, 443, 448 f., 458
- Landtag 150, 232, 235–238, 352, 354 f., 426–428, 436, 438, 440–445
- „Los von Trient“ 110 f.
- Loyale Zusammenarbeit 218–222, 316–319
 - bilaterale Zusammenarbeit 513–515
 - Instrument zur Auflösung von Kompetenzkonkurrenzen 316–319
 - multilaterale Zusammenarbeit 219–221
- Mailänder Abkommen *siehe* Finanzautonomie, Finanzvereinbarung 2009
- Minderheit (Begriff) 40 f., 238, 443
- Minderheitenschutz 96 f., 229–239
 - als gesamtstaatliches Interesse 176, 211, 215 f., 238–240
 - Bildungswesen 66–68, 85, 230
 - Ethnischer Proporz 67, 69 f., 97, 104, 138, 176, 189, 232–234, 377 f.
 - im allgemeinen Völkerrecht 34 f., 403–411, 415–421
 - Notwendige Dynamik 106, 127, 145, 157, 169 f., 202, 261, 401, 467
 - Rechtsschutzgarantien 235–238
 - Sprachgruppenzugehörigkeit und Volkszählung 234, 441–443, 445
 - und Autonomie 40, 146 f., 212, 228 f., 238 f., 268
 - Zwei- bzw. Dreisprachigkeit und Sprachenrechte 68 f., 96 f., 104, 215, 230–232, 275 f.
- Minderheitenschutzsystem (Begriff) 40

- Mindeststandards (Vorgaben des Staates) 296 f., 303, 362 f., 506, 520–526, 530–534
- Mitteilungspflicht Italiens 466 f., 470–472
- Nationales Interesse (Schranke) *siehe* Gesamtstaatliches Interesse (Schranke)
- Nationalrat 29, 142, 150, 184, 206, 437 f., 482
- Notenwechsel 166, 180, 188
- Finanzvereinbarung 2009 457 f., 558
 - Streitbeilegung 1992 30, 32 f., 147–152, 180–191, 412 f., 541–543
- Öffentliches Auftragswesen *siehe* Vergaberecht
- Operationalkalender 136 f., 139 f., 198 f.
- Inhalt 139 f.
 - Rechtsnatur 33 f., 155, 198 f.
- Option 27, 82–85
- Österreich *siehe* Schutzfunktion Österreichs
- Paket 29, 136–180, 193–200, 412, 464, 539–541
- Inhalt 137–139
 - Rechtsnatur 33 f., 155–200
 - Umsetzung 29 f., 140–152
- Paket-Autonomie (Begriff) 41
- Pariser Vertrag (PV) 271 f., 49–86, 201 f., 208–212, 411 f., 422, 537–539
- Autonomie 70–81
 - Dauerverpflichtung 78 f., 106, 202, 480, 538
 - Minderheitenschutz 63–70
 - Mitwirkungsrecht *siehe* Konsensprinzip (Völkerrecht)
 - Persönlicher Geltungsbereich 64, 70–72, 201
 - Prüfungsmaßstab im Rahmen der Normenkontrolle 283 f., 483–485
 - Räumlicher Geltungsbereich 64, 72–76, 201
 - Rechtsnatur 50–62
 - Stellung im Verfassungsgefüge Italiens 37 f., 55, 208–212
 - Streit *siehe* Streit um die Auslegung und Durchführung des Pariser Vertrags
- Parlament (Italien) 29, 141, 147 f., 175, 182, 208, 259, 428 f., 437, 440
- Parteienlandschaft Südtirols 430–435
- Perassi-Brief 92–95, 107
- Personalautonomie 71 f., 402, 409 f.
- Politische Landschaft Südtirols 426–435
- Präventivkontrolle 237, 354–356, 485 f.
- Querschnittskompetenzen des Staates 288–309, 318 f., 321 f., 332 f., 338 f., 342, 358, 365, 379–385, 387, 389, 474 f., 506–509, 520–536
- Festsetzung wesentlicher Leistungsstandards im Bereich bürgerlich-sozialer Rechte 296–299, 382, 385, 389, 397, 399 f., 522, 530–532
 - Schutz des Wettbewerbs 291–293, 381 f., 395 f., 398, 520 f., 525–528
 - Umweltschutz 302–305, 381, 385, 391–395, 522–524, 532–534
 - Weitere Querschnittskompetenzen 294 f., 299–302, 305–309, 373, 385, 389, 393, 399, 524 f., 534–536
 - Zivilrechtsordnung 295 f., 384, 390, 395, 397–400, 521 f., 528–530
- Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (RÜ) 408–410, 416–418, 442 f.
- Rechtsgutachten *Obwexer/Happacher* 31, 37–39, 386–388, 487
- Reformschranke 241, 265 f., 271, 333 f., 369, 380, 393, 475, 499, 509, 511 f., 565 f.
- Region Trentino-Südtirol 75 f., 88–90, 95 f., 98 f., 102–104, 125, 201, 207, 223, 354
- Regionen mit Normalstatut 222
- Regionen mit Sonderstatut 222 f., 347
- Schutz- und Günstigkeitsklausel (Art. 10 VerfG Nr. 3/2001) 38, 325–343, 354–365, 379, 384, 386, 486, 519
- Abstrakte Ermittlung des vorteilhafteren Kompetenzregimes 339–341, 362, 386–388, 516, 552, 555 f.
 - Grundsatz der Einheitlichkeit der Institute 327–330, 332–336, 338–342, 362–365, 386–388, 515 f.

- Günstigkeitsklausel 336–342, 354–365, 379, 384, 386
- Schutzklausel 331–336, 379, 386
- Zweigleisiges System (Statut und Verfassung) 330, 332, 515–519
- Schutzfunktion Österreichs 41, 81, 86, 205 f., 439 f., 451–454, 478–483, 557 f.
- Schutzmacht *siehe* Schutzfunktion Österreichs
- Schutzniveau von 1992 191, 201–203
 - Änderungen *siehe* Änderungen des Schutzniveaus von 1992
 - Einschränkungen *siehe* Einschränkungen des Schutzniveaus von 1992
 - Erweiterungen *siehe* Erweiterungen des Schutzniveaus von 1992
 - Völkerrechtliche Verankerung *siehe* Völkerrechtliche Verankerung der Paket-Autonomie
- Selbstbestimmungsrecht der Völker 47, 404 f., 478
- Sicherungsakt *siehe* Finanzautonomie, Finanzvereinbarung 2014
- Sonderautonomie *siehe* Verfassungsprinzipien
- Sonderstatut *siehe* (Zweites) Autonomiestatut
- Sonderverfassungsrecht 207
- Spätere Praxis 33 f., 50, 59, 63, 156–191, 198–200, 204
 - im Allgemeinen 156–166
 - Objektiver Aspekt (Vertragswirklichkeit) 161 f., 177 f., 470
 - Paket und Paket-Autonomie 170–191, 198–200, 204
 - Subjektiver Aspekt 159–161
 - Vertragsauslegung 157–162
 - Vertragsgestaltung 162–166
- Spätere Übereinkünfte 63, 166–168, 188, 199 f., 204
 - Briefwechsel 2014/2015 459–461
 - Briefwechsel 2017 463–465
 - im Allgemeinen 166–168
 - Notenwechsel 1992 180–191, 199 f., 204
 - Paket 170–180, 199 f.
- Sprachgruppe 40, 229, 235, 238, 442
- Staatsvertrag von Saint-Germain-en-Laye 47
- Stillhalteverpflichtung 195 f.
- Streit um die Auslegung und Durchführung des Pariser Vertrags 44 f., 86–154, 172 f.
 - Verhandlungen 111 f., 121 f., 124–136
- Streitbeilegung 30, 34, 147–152, 180–191
 - Notenwechsel *siehe* Notenwechsel, Streitbeilegung 1992
 - Parlamentserklärung *Andreottis* 30, 147 f., 181 f., 186, 188–190, 202
 - Streitbeilegungserklärung 150–152, 185 f., 200
 - Ungebrochene Bedeutung des Völkerrechts 557–561
- Südtiroler Volkspartei (SVP)* 33, 79 f., 88–95, 125, 131, 133–136, 145–147, 150, 182, 401, 414, 422 f., 426–430, 435 f., 438 f., 450 f.
- System des Sonderstatuts (Begriff) 41, 207, 227, 544
- Territorialautonomie 71 f., 402, 406, 409 f.
- Tiroler Landtag 29, 136, 150
- Transversale Kompetenzen *siehe* Querschnittskompetenzen des Staates
- Trentino 27 f., 47, 49, 64, 72–76, 87, 89, 176, 184 f., 201, 206, 456
- Übereinkommen zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten (SBÜ) 112–140, 153 f.
- Überprüfungsrecht Österreichs 464, 470–472, 559
- Unionsrecht *siehe* Europäische Union
- Vereinigungsfreiheit *siehe* Vertretung der Minderheiten (Völkerrecht)
- Vereinte Nationen (VN) 28–30, 112–124, 172, 174 f., 195–197, 208, 404 f.
 - Erste Resolution der VN-Generalversammlung 1960 118–121
 - Zuständigkeit 116–118
 - Zweite Resolution der VN-Generalversammlung 1961 123 f.
- Verfassungsgebende Versammlung (VerfVers.) 55, 87–90, 94

- Verfassungsprinzipien 212–227, 544
- Einheit und Autonomie 216–222
 - Minderheitenschutz 211–216
 - Sonderautonomie 222–227
- Verfassungsreform von 2001 31, 277–343
- Neuordnung der Kompetenzverteilung 284–325
 - Stellung des Völkervertragsrechts 37 f., 278–284, 483–485
 - Wegfall von Präventivkontrollen *siehe* Präventivkontrolle
- Vergaberecht 293, 296, 312, 369 f., 395 f., 498 f., 502, 521, 526
- Verhandlungsprinzip 79, 225–227, 258, 352 f., 414
- Vertrag in vereinfachter Form *siehe* Völkerrechtlicher Vertrag
- Vertretung der Minderheiten (Völkerrecht) 33 f., 79 f., 401–451, 545–549
- Ausübung der politischen Teilhaberechte von Minderheiten 415–451
 - Demokratieprinzip 417–421, 436–439
 - Politische Teilhaberechte von Minderheiten 402–414
 - Staatenpraxis Österreichs und Italiens 413 f., 422–426
 - Vereinigungsfreiheit 415–417
- Vertretungsmodelle (Völkerrecht) 439–451, 570
- Einbettung in die Staatenpraxis 450 f.
 - Minderheitenparteien 445–448
 - Minderheitenvertreter im Landtag 440–445
 - Minderheitenvertreter im Parlament 440
 - Sammelpartei *siehe* Südtiroler Volkspartei (SVP)
- Verwaltungsgerichtsbarkeit 236, 377
- Verwaltungsverfahren 297 f., 301, 382, 389 f., 510, 522, 530 f., 536
- Völkergewohnheitsrecht 162, 165, 167, 179, 190, 280 f.
- Völkerrechtliche Verankerung der Paket-Autonomie 30, 154–204
- Völkerrechtlicher Vertrag 51, 58, 188
- Auslegung 62 f., 74
 - Vertrag in vereinfachter Form 58–60
- Volksguppe *siehe* Minderheit
- Vollziehungskompetenz 246–248, 315, 323, 336, 342 f., 358 f., 387 f.
- *Chiamata in sussidiarietà* 221 f., 315, 322, 324 f., 341, 387, 518
 - Grundsatz der Parallelität 246, 323, 336, 341
 - Verordnungskompetenz 247 f., 315, 323
 - Verwaltungskompetenz 246, 264, 273, 315, 323–325, 342 f., 358 f.
- Wiederherstellung des Schutzniveaus von 1992 39 f., 477–536, 561–573
- Auslegungsregel 518
 - Autonomiestatut 500 f., 510–512, 565 f.
 - Beendigung des zweigleisigen Systems 515–519, 566 f.
 - Bereits wiederhergestellte Bereiche 493–499
 - Bilaterales Verhandlungsinstrument auf Gesetzgebungsebene 514 f.
 - Durchführungsbestimmungen *siehe* Durchführungsbestimmungen (DFB)
 - Stabilität und Flexibilität 501, 511, 563
 - Ursachenzentrierte Herangehensweise an Kompetenzwiederherstellung 519–536, 567–570
 - Völkerrecht als Triebfeder 561 f., 572 f.
- Wiederherstellungspflicht Italiens 476 f.
- Aufforderungen Österreichs 32, 454, 487–490
- Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) 50, 57 f., 62 f., 76, 158 f., 161–164, 166–168, 188
- Zustimmungsrecht Österreichs 95, 191, 201, 203, 227, 464, 466, 471, 559
- (Zweites) Autonomiestatut 29, 143 f., 228–255
- Erstes Autonomiestatut 28, 95–106
 - Ladiner-VerfG 2017 30, 376–378
 - Ordentliches Änderungsverfahren 351–353, 437
 - Reform von 2001 30, 347–353
 - Statutarische Autonomie 348–351
 - Träger der Autonomie 95 f., 189, 201, 228, 348, 354

- Vereinfachtes Änderungsverfahren 226, 252 f.
- Zwischengeschaltete Normen 263, 279, 483
- Zyklenhafte Entwicklung (Völker- und Verfassungsrecht) 43 f., 572 f.