

Die internationale Verankerung der Autonomie Südtirols in einem sich ändernden Völkerrecht

Helmut Tichy

I. Einführung

Es freut mich, als Vertreter der völkerrechtlichen Praxis einen Blick auf „die internationale Verankerung der Autonomie Südtirols in einem sich ändernden Völkerrecht“ werfen zu dürfen. Das sog Zweite Autonomiestatut, mit dem die vorbildliche, aber freilich immer noch ausbaufähige Autonomie Südtirols begründet wurde und dessen 50-jähriges Bestehen im Jahr 2022, auch im Rahmen einer wissenschaftlichen Tagung, gefeiert wurde, ist ein italienisches Verfassungsgesetz, das Sonderstatut für Trentino-Südtirol,¹ mit dem der heute geltende Rechtsrahmen für die autonome Region Trentino-Südtirol und die autonomen Provinzen Trient und Bozen, heute Bozen-Südtirol, geschaffen wurde. Die Autonomie Südtirols beruht aber nicht nur auf italienischem Verfassungsrecht, sie ist in völkerrechtliche Regelungen eingebettet und durch diese abgesichert. Es soll nun kurz auf diese Regelungen und deren Entwicklung in den letzten Jahrzehnten eingegangen werden.

Bei dieser Betrachtung kommt die ganze Bandbreite des Völkerrechts zum Einsatz, dessen Hauptquellen nach herrschender Lehre völkerrechtliche Verträge, das Völkergewohnheitsrecht und die allgemeinen Rechtsgrundsätze sind. Außerdem ist auch auf das sog „soft law“ einzugehen, Texte und Auffassungen, die zwar nicht als verbindliches Recht anzusehen sind, jedoch wertvolle Orientierungshilfen für die internationalen Beziehungen bieten und das Potential haben, einmal Völkergewohnheitsrecht zu werden.

1 www.assets-eu-01.kc-usercontent.com/f6962ad0-581f-014c-d417-008ef1986434/dd45d67d-307b-4ba6-85a3-c49e3f0ae5f7/S%C3%BCdtirol%20Handbuch%20mit%20Autonomiestatut.pdf, 124 ff (1.12.2022).

II. Pariser Vertrag

Ausgangspunkt der Autonomie Südtirols ist ein bilateraler völkerrechtlicher Vertrag, der Pariser Vertrag zwischen Österreich und Italien vom 5. September 1946, das sog. *Gruber-De Gasperi*-Abkommen,² das als Anhang IV dem multilateralen Friedensvertrag mit Italien von 1947 beigefügt wurde. Dieses Abkommen war ein bedeutender Schritt nicht nur für Südtirol, sondern auch für die Entwicklung des vorher sehr bescheidenen völkerrechtlichen Minderheitenschutzes. Es legt sowohl individuelle Rechte der deutschsprachigen Einwohnerinnen und Einwohnern von Südtirol, als auch kollektive Rechte der Bevölkerung Südtirols, nämlich insbesondere das Recht auf „Ausübung einer autonomen, regionalen Gesetzgebungs- und Vollziehungsgewalt“, fest. Seit dem Abschluss des *Gruber-De Gasperi*-Abkommens sind eine Reihe internationaler und regionaler Menschenrechtsverträge und EU-Regelungen in Kraft getreten, die den individuellen Menschenrechtsschutz betreffen und diesen damit auch in Südtirol verstärken; mit seinem kollektiven, völkerrechtlichen Recht auf Autonomie ist das Abkommen aber weiterhin, auch weltweit gesehen, ein beachtlicher Sonderfall.

Das *Gruber-De Gasperi*-Abkommen ist einer der wichtigsten Staatsverträge Österreichs; es kann ohne Zweifel als „politischer Staatsvertrag“ im Sinne der österreichischen Bundesverfassung qualifiziert werden, für dessen Abschluss eine parlamentarische Genehmigung vorgesehen ist. Eine solche ist aber nie erfolgt, ebensowenig wie eine Kundmachung im österreichischen Bundesgesetzblatt. Dafür gibt es zwei Gründe: Von österreichischer Seite schien es 1946 zweckmäßig, das Abkommen unterhalb der Schwelle eines parlamentarisch zu genehmigenden Staatsvertrags zu schließen, weil so die damals für solche Staatsverträge erforderliche Zustimmung der vier Besatzungsmächte vermieden werden konnte. Außerdem bestand 1946 in Österreich noch keine so generelle Kundmachungspflicht wie heute.³ Die unterbliebene parlamentarische Genehmigung ändert jedoch nichts an der seither auch durch die Staatenpraxis bestätigten völkerrechtlichen Geltung des Abkommens. Vielleicht wäre es aber der Überlegung wert, anlässlich eines weiteren Jubiläums des *Gruber-De Gasperi*-Abkommens in Österreich eine verfassungsrechtliche Sanierung durch eine nachträgliche parlamentarische Genehmigung und Kundmachung vorzunehmen.

2 FN 1, 64 ff.

3 § 5 Bundesgesetzblattgesetz, BGBl I Nr 100/2003 idgF.

III. Spätere Staatenpraxis

Die Staatenpraxis ist – gemeinsam mit dem Handeln aus Rechtsüberzeugung – eine der beiden Voraussetzungen für das Entstehen von Völkergewohnheitsrecht. Im Fall Südtirols ist insbesondere die dynamische Weiterentwicklung der Autonomie durch die gemeinsame Staatenpraxis von Österreich und Italien als völkergewohnheitsrechtlich zu betrachten, mit der die Autonomie – ausgehend vom *Gruber-De Gasperi*-Abkommen – auf weitere Bereiche ausgedehnt wurde. Dabei haben das 1969 von Österreich und Italien vereinbarte „Südtirol-Paket“ und dessen Umsetzung gemäß dem ebenfalls zwischen Österreich und Italien abgestimmten „Operationskalender“ eine besondere Rolle gespielt, die ua 1972 zum Zweiten Autonomiestatut geführt hat. Aber auch über die im Südtirol-Paket vorgesehenen Maßnahmen hinaus konnte die Autonomie durch zwischenstaatlich abgestimmte Maßnahmen erweitert werden. Auf der anderen Seite kam es insbesondere durch die Rechtsprechung des italienischen Verfassungsgerichtshofs zur italienischen Verfassungsreform von 2001 zu Einschränkungen der autonomen Zuständigkeiten Südtirols. Österreich verlangt daher von Italien die völkerrechtlich gebotene Wiederherstellung der verloren gegangenen Zuständigkeiten.

Mit der Umsetzung des Südtirol-Pakets wurden die Voraussetzungen für die 1992 von Österreich und Italien formell vorgenommene Streitbeilegung geschaffen. Einige der Punkte des Operationskalenders betrafen Schritte zur Inkraftsetzung eines weiteren völkerrechtlichen Vertrags, des bereits am 17. Juli 1971 unterzeichneten Abkommens mit dem sehr technischen Titel „Vertrag betreffend die Abänderung des Artikels 27 lit. a) des Europäischen Übereinkommens zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten im Verhältnis zwischen Österreich und Italien“.⁴ Mit diesem bilateralen Vertrag wurde das in dessen Titel erwähnte multilaterale Streitbeilegungsabkommen des Europarats⁵ auch auf Meinungsverschiedenheiten über die Südtirol-Autonomie anwendbar gemacht und damit die Möglichkeit eröffnet, solche Meinungsverschiedenheiten – selbstverständlich als letztes Mittel – vor den Internationalen Gerichtshof (IGH) in Den Haag zu bringen. Durch diesen Vertrag wurde die Autonomie auch noch verfahrensrechtlich durch die Einsetzung einer obligatorischen völkerrechtlichen Streitbeilegungsinstanz abgesichert. Da obligatorische Gerichtszuständigkeiten im Völkerrecht be-

4 BGBl Nr 395/1992.

5 BGBl Nr 42/1960.

dauerlicherweise die Ausnahme darstellen, ist auch dieser Vertrag ein bedeutender Beitrag zur Herrschaft des Rechts in den internationalen Beziehungen.

IV. Selbstbestimmungsrecht

Neben diesen beiden völkerrechtlichen Verträgen und der auf dem *Gruber-De Gasperi*-Abkommen aufbauenden völkergewohnheitsrechtlichen Staatenpraxis kann sich die Autonomie Südtirols völkerrechtlich auch noch auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker berufen. Das Selbstbestimmungsrecht wurde – nach seiner Vorgeschichte als einseitig erklärtes und nach dem Ersten Weltkrieg inkonsequent angewandtes politisches Prinzip – 1945 als rechtlich relevanter Grundsatz in die Satzung der Vereinten Nationen⁶ und zwei Jahrzehnte später, jeweils als erster Artikel, in die beiden Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen von 1966⁷ aufgenommen. Damit hat das Selbstbestimmungsrecht eine weitgehend akzeptierte vertragliche Grundlage gefunden, die als Kodifizierung des Völkergewohnheitsrechts anzusehen ist. Trotz dieser Rechtsgrundlage ist aber äußerst umstritten, was der Inhalt des Selbstbestimmungsrechts ist und wer es in Anspruch nehmen kann. Österreich geht jedenfalls davon aus, dass das Selbstbestimmungsrecht auch der Bevölkerung historisch gewachsener Regionen zusteht.⁸

Es gibt verschiedene Einwände gegen ein Selbstbestimmungsrecht solcher Regionen, die einerseits mit der Skepsis vieler Staaten gegenüber kollektiven Rechten von Minderheiten und andererseits mit überzogenen Erwartungen, die manchmal in eine „Ausübung des Selbstbestimmungsrechts“ gesetzt werden, zusammenhängen. Diesen Einwänden kann im Sinn der herrschenden Völkerrechtslehre va damit begegnet werden, dass das Selbstbestimmungsrecht nicht mit einem Sezessionsrecht, also mit einem Recht auf Abspaltung aus einem bestehenden Staatsverband, gleichzusetzen ist. Das Selbstbestimmungsrecht kann nämlich in verschiedener

6 Art I Z 2 der Satzung der Vereinten Nationen, BGBl Nr 120/1956.

7 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, BGBl Nr 590/1978, und Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, BGBl Nr 591/1978.

8 Eine nähere Erläuterung der österreichischen Position findet sich in *Tichy*, Die internationale Vorbildwirkung der Autonomie von Südtirol, *Europäisches Journal für Minderheitenfragen* (2021), 303.

Form ausgeübt werden, insbesondere in Form der sog „inneren Selbstbestimmung“, etwa in Form einer weitgehenden Autonomie, wie sie Südtirol genießt. Eine „äußere Selbstbestimmung“ in Form einer Sezession mag im Fall schwerer und systematischer Menschenrechtsverletzungen zulässig oder gerechtfertigt sein, was auch umstritten, aber vertretbar ist. Gibt es jedoch keine schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen in der betroffenen Region, kann von einem allfälligen Sezessionsrecht keine Rede sein. Dieses mittlerweile weit verbreitete Verständnis des Selbstbestimmungsrechts sollte dazu beitragen, die Skepsis gegenüber diesem Recht zu mindern und überzogene Erwartungen erst gar nicht entstehen zu lassen.

Das Selbstbestimmungsrecht hat sich, wie erwähnt, von einem einseitig proklamierten politischen Prinzip über einen Grundsatz in der Satzung der Vereinten Nationen zu einem kollektiven Menschenrecht entwickelt. Nun hat die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (ILC) in einem heuer, 2022, der Generalversammlung vorgelegten Entwurf⁹ dem Selbstbestimmungsrecht sogar den Status einer zwingenden Norm des Völkerrechts, also einer Norm des *jus cogens*, zuerkannt. Diese Einstufung hat theoretisch zur Folge, dass dem Selbstbestimmungsrecht widersprechendes Völkerrecht als nichtig zu betrachten ist. Welche praktischen Auswirkungen diese Einstufung hat, wird sich noch zeigen. Für die Südtirol-Autonomie dürfte dieser beachtliche Aufstieg des Selbstbestimmungsrechts zum *jus cogens* aber, jedenfalls derzeit, keine praktischen Auswirkungen haben.

V. Minderheitenschutzabkommen

Die Entwicklung des Selbstbestimmungsrechts ist Teil der erstaunlichen Entwicklung, die die Menschenrechte und mit ihnen auch der Schutz von Minderheiten seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs genommen haben. Dies gilt besonders auf der europäischen Ebene. Für den Schutz der Minderheiten sind insbesondere die im Rahmen des Europarats geschaffenen Übereinkommen bedeutend. Zwar sind vor ca 30 Jahren die österreichischen Bemühungen, ein Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention¹⁰ über den Schutz von Minderheiten auszuarbeiten,

⁹ Report of the International Law Commission 2022, UN Dok A/77/10.

¹⁰ Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, BGBl Nr 210/1958 idgF.

das die Minderheitenrechte unter die Kontrolle des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs gestellt hätte, gescheitert, doch regeln nun zwei andere wichtige Europaratsübereinkommen den Schutz der Minderheiten. Diese Übereinkommen sehen zwar keine gerichtliche Kontrolle, aber immerhin eine regelmäßige Berichterstattungspflicht der Vertragsstaaten und eine Überprüfung der Berichte durch einen Expertenausschuss vor. Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten von 1995¹¹ ergänzt durch den Umstand, dass ihm Italien als Vertragspartei angehört, auch den Minderheitenschutz in Südtirol. Hingegen ist Italien noch nicht Vertragspartei der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen¹² von 1992 geworden, die es zwar im Jahr 2000 unterzeichnet, bisher aber noch nicht ratifiziert hat. Eine Ratifikation der Charta durch Italien wäre ein weiterer wichtiger Schritt zur Absicherung des Minderheitenschutzes in Südtirol, in Ergänzung der anderen, bereits geltenden Bestimmungen.

VI. Schutzfunktion Österreichs

Leider ist die so erfreuliche Entwicklung des völkerrechtlichen Menschenrechts- und Minderheitenschutzes international ins Stocken geraten und menschenrechtsaffine Staaten wie Italien und Österreich befinden sich derzeit international bei ihren Bemühungen um den Schutz der Menschenrechte in der Defensive gegenüber autoritären und traditionalistischen Regimen. Dabei gilt es insbesondere den Grundsatz zu verteidigen, dass Menschenrechte von internationaler Relevanz sind und dass deren Geltendmachung durch andere Staaten keine Einmischung in die sog „inneren Angelegenheiten“ eines Staates darstellt. In diesem Sinne hieß es im Schlussdokument der Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993, die einen der Höhepunkte der Entwicklung der Menschenrechte darstellte: „the promotion and protection of all human rights is a legitimate concern of the international community“.¹³

Die Diskussion über den Grundsatz des legitimen Interesses spielt sich hauptsächlich mit außereuropäischen Staaten ab, die vermeinen, ihre Sou-

11 BGBl III Nr 120/1998.

12 BGBl III Nr 216/2001.

13 Pkt 4 der Vienna Declaration and Programme of Action, www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/vienna-declaration-and-programme-action (1.12.2022).

veränität gegen den schädlichen Einfluss der Menschenrechte verteidigen zu müssen. Im Zusammenhang mit der Südtirol-Autonomie ist dieser Grundsatz nur zu erwähnen, weil er das Interesse Österreichs an den Minderheitenrechten der Südtirolerinnen und Südtiroler und der Autonomie von Südtirol – zusätzlich zum *Gruber-De Gasperi*-Abkommen und dessen dynamischer Weiterentwicklung – legitimiert.

Die Wahrnehmung dieses legitimen Interesses wird als Ausübung der österreichischen Schutzfunktion bezeichnet, wobei der Begriff „Schutzfunktion“ schon ein Ausdruck der Bemühungen Österreichs ist, das früher verwendete Wort „Schutzmacht“ zu vermeiden, das durch seinen martialischen Ursprung den Eindruck des Fortbestands einer Streitigkeit erwecken und zu einer Belastung der Ausübung der Schutzfunktion führen könnte. Aber selbst das Wort „Schutzfunktion“ stößt nicht immer auf Gegenliebe, weshalb auch über andere Formulierungen nachgedacht wird. Ein Versuch in diese Richtung ist die Formulierung „gemeinsame Verantwortung“, die sich im Südtirolabsatz des aktuellen österreichischen Regierungsprogramms findet, in dem es heißt:

„Es ist die gemeinsame Verantwortung Österreichs und Italiens, die eigenständige Entwicklung zu garantieren und in enger Abstimmung mit den Vertreterinnen und Vertretern der deutsch- und ladinischsprachigen Volksgruppen in Südtirol die Autonomie weiterzuentwickeln.“¹⁴

Es ist wichtig zu betonen, dass Österreich im Sinne des Grundsatzes des legitimen Interesses auch ein solches Interesse anderer Staaten und natürlich auch internationaler Einrichtungen akzeptiert, sich für die Lage der Menschen- und Minderheitenrechte in Österreich zu interessieren und darüber den Dialog mit den österreichischen Behörden zu suchen. Dies gilt selbstverständlich auch für Staaten, die ein Naheverhältnis zu ihnen verwandten Minderheiten in Österreich haben, auch wenn es – anders als im Verhältnis zwischen Österreich und Italien – keinen Staatsvertrag gibt, auf den sich ein solches Interesse stützen könnte. Österreich geht davon aus, dass diese Haltung zur Entwicklung eines europäischen Volksgruppenrechts beiträgt.

14 Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024, 132, www.bund.eskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/regierungsdokumente.html (1.12.2022).

VII. *Soft law*

Ein solches europäisches Volksgruppenrecht kann sich heute in manchen Bereichen nur auf sog „soft law“ stützen. Dabei sind die Empfehlungen von großem Interesse, die vom Hochkommissar der OSZE für nationale Minderheiten im Juni 2008 unter der Bezeichnung „Bozner Empfehlungen“ zum Thema „Nationale Minderheiten in den zwischenstaatlichen Beziehungen“ erstellt wurden.¹⁵ Auch diese Empfehlungen gehen von der Legitimität der Unterstützung verwandter Minderheiten in anderen Staaten aus. So sagt Empfehlung Nr 4: „States may have an interest – even a constitutionally declared responsibility – to support persons belonging to national minorities residing in other States“, was auch die Ausübung einer Schutzfunktion einschließt. Dass dies von den Bozner Empfehlungen in einen Rahmen gestellt wird, der auch auf die Hoheitsrechte des Territorialstaats und die Bemühung um die Pflege freundschaftlicher Beziehungen Rücksicht nimmt, entspricht nur den Grundsätzen des Völkerrechts.

VIII. *Doppelstaatsbürgerschaft*

Auch im politisch sehr heiklen Bereich einer möglichen Doppelstaatsbürgerschaft nehmen die Bozner Empfehlungen eine sehr ausgewogene Haltung ein: Empfehlung Nr 11 steht der Berücksichtigung kultureller, historischer und familiärer Beziehungen bei einer Verleihung der Staatsbürgerschaft – auch bei Begründung einer Doppelstaatsbürgerschaft – positiv gegenüber, verlangt aber auch hier die Berücksichtigung des bestehenden völkerrechtlichen Rahmens. Staatsbürgerschaftsverleihungen „en masse“ sollten nicht erfolgen. Außerdem soll gemäß Empfehlung Nr 10 bei einer Begünstigung bestimmter Gruppen fremder Staatsangehöriger generell von einseitigen Maßnahmen abgesehen und eine einvernehmliche Lösung angestrebt werden.

Obwohl die Bozner Empfehlungen nur den Charakter von „soft law“ haben, sind sie eine wertvolle Orientierungshilfe und üben einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die juristischen Diskussionen in manchen Außenministerien aus.

15 Abrufbar unter www.osce.org/files/f/documents/8/6/33633.pdf (1.12.2022).

IX. Schlussbetrachtungen

Ich habe mich bemüht zu zeigen, dass die Autonomie von Südtirol in einem völkerrechtlichen Kontext steht, der verschiedene Ebenen umfasst und der sich auch weiterentwickelt. Alle diese Ebenen sind zu berücksichtigen, wenn von der Vorbildwirkung der Autonomie von Südtirol gesprochen wird. Dieses Vorbild auf andere Situationen zu übertragen ist aber nicht leicht, auch wenn man sich aller juristischen Bausteine bewusst ist. Voraussetzungen des Erfolgs der Autonomie sind nämlich auch nichtjuristische Faktoren, die sich nicht so leicht transponieren lassen: der beachtliche Wohlstand im Land und die grundsätzliche Sympathie zwischen Österreich und Italien als zwei einander gut kennende Nachbarn und Partner in der Europäischen Union.

