die des juristisch und sachlich aufs engste verwandten Schutzes der Urbevölkerung. Die Konzepte sind dort weitergehend als im Bereich der nationalen oder ethnischen, sprachlichen und religiösen Minderheiten; die Kodifikation ist in den Händen der Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz, einem bereits 1947 geschaffenen Nebenorgan der Menschenrechtskommission. Erfreulicherweise steht zu erwarten, daß eine entsprechende Deklaration über die Rechte der Urbevölkerung im Jahre 1993, dem Internationalen Jahr der autochthonen Bevölkerungsgruppen der Welt, verabschiedet werden wird.

1 Siehe die Übersicht über dieses System bei F. Ermacora, Menschenrechte in der sich wandelnden Welt, 1974, Bd.I, S.349ff.
2 Diese Resolution ist mit dem Titel »Fate of Minorities« überschrieben.
3 Er lautet: »In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen«. (Vollständiger Text des Paktes: VN 1/1974 S.16ff.) – Anzumerken ist, daß die deutsche Übersetzung den Ausgangspunkt der ›bestehenden Minderheit‹ nicht hinreichend deutlich macht; im Englischen heißt es »States in which . . . minorities exist«.
4 Text dieses Übereinkommens: VN 1/1968 S.28ff. und bei Ermacora, Internationale Dokumente zum Menschenrechtsschutz, 3.Aufl. 1982.
5 F. Capotorti, Study of the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, UN Doc.E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1 (UN Publ. E.78.XIV.1). Eine zweite Auflage erschien 1991 (E.91.XIV.2). – Siehe auch Francesco Capotorti, Die Rechte der Angehörigen von Minderheiten. Kommt es zu einer Erklärung der Vereinten Nationen?, VN 4/1980 S.113ff.
6 Diese Definition einer Minderheit im Sinne des Art.27 des Paktes lautet in deutscher Übersetzung: ». . . eine der übrigen Bevölkerung eines Staates zahlenmäßig unterlegene Gruppe, die keine beherrschende Stellung einnimmt, deren Angehörige – Bürger dieses Staates – in ethnischer, religiöser oder sprachlicher Hinsicht Merkmale aufweisen, die sie von der übrigen Bevölkerung unterscheiden, und die, zumindest implizit, ein Gefühl der Solidarität bezeigen, das auf die Bewahrung der eigenen Kultur, der eigenen Traditionen, der eigenen Religion oder der eigenen Sprache gerichtet ist.«
7 E/CN.4/L.1367/Rev.1 v.2.3.1978. – Capotorti setzt sich in seinem Aufsatz in dieser Zeitschrift (Anm.5) auch mit diesem Entwurf auseinander.
8 Das ist letztlich an dem Bericht zu erkennen, der in E/CN.5/1992/48 (mit Corr.1) zu finden ist. Er ist der letzte Bericht der oben genannten ›open ended working group‹, die im Dezember 1991 in zweiter Lesung den Entwurf einer Deklaration annahm.
9 Darunter Italien und Österreich.
10 Zum Begriff des ›soft law‹ siehe N.A. Maryan Green, International Law, 3.Aufl. 1987, S.112. Vgl. auch F. Ermacora, Soft Law im Verfassungsrecht?, in: Festschrift Geiger, 1989, S.145 m.w.N.
11 Es ist heute unbestritten, daß der Inhalt der Allgemeinen Erklärung zum Völkergewohnheitsrecht zählt.
12 Siehe dazu den Art.31 Abs.2 der Wiener Vertragsrechtskonvention.
13 Siehe den Text des deutsch-tschechoslowakischen Nachbarschaftsvertrages, in: Bulletin (hrg. v. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung), Nr.24 v.4.3.1992, S.233ff., Art.20 und 21.
14 Siehe dazu F. Ermacora, Südtirol. Die verhinderte Selbstbestimmung, 1991.
15 Genannt sei vor allem die ›Erklärung über völkerrechtliche Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Sinne der Charta der Vereinten Nationen‹, A/Res/2625(XXV) v.24.10.1970 (Text: VN 4/1978 S.138ff.).

Südtirol: beendeter Streit mit verbliebenen Fragen

Im politisch turbulenten Jahr 1992 ist es schon bemerkenswert, wenn ein jahrzehntealter Streit gegenüber den Vereinten Nationen für erledigt erklärt wird. Am 17.Juni teilte Österreichs Ständiger Vertreter am UN-Sitz, Peter Hohenfellner, dem Generalsekretär unter Bezug auf die Tagesordnungspunkte 98 und 135 der 46.Generalversammlung – ›Menschenrechtsfragen‹ und ›Entwicklung und Festigung der Gutnachbarlichkeit zwischen den Staaten‹ – mit, seine Regierung betrachte seit dem 11.Juni den Disput mit Italien bezüglich der Rechte der Bevölkerung Südtirols als beendet; Italiens UN-Botschafter Vieri Traxler äußerte sich am gleichen Tag im gleichen Sinne. Gegenstand der Behandlung durch die Generalversammlung war Südtirol vor mehr als 30 Jahren geworden; mit den Resolutionen 1497(XV) vom 31.Oktober 1960 und 1661(XVI) vom 28.November 1961 hatte das Weltforum Italien und Österreich aufgegeben, gemeinschaftlich nach einer Lösung zu suchen und das Pariser Übereinkommen über Südtirol von 1946 durchzuführen.

Die Südtirol-Problematik gehört zu jenen Minderheiten- und Nationalitätenfragen, die von den nach dem Ende des Ersten Weltkriegs in Pariser Vororten abgeschlossenen Friedensverträgen nicht gelöst, sondern erst geschaffen wurden. Die nunmehr gefundene endgültige Lösung für die internationale Festschreibung der Maßnahmen des schon in den sechziger Jahren geschnürten ›Pakets‹ – dessen wichtigster Bestandteil das Autonomie-Statut von 1971/72 ist – bleibt unterhalb einer Realisierung des Selbstbestimmungsrechts der betroffenen Bevölkerung. Zugleich räumt sie dieser aber ein Maß an Selbstbestimmung über die eigenen Angelegenheiten ein, das sich im Hinblick auf andere Krisenregionen eines Tages als vorbildhaft erweisen mag. Zudem zeigt sich, daß demokratische Verhältnisse im Staat, unter der Minderheit selbst und bei der Schutzmacht der Minderheit der beste Garant einer friedlichen Konfliktlösung sind. Deutlich wird auch, daß wirksamer Minderheitenschutz – wie der Schutz der Menschenrechte überhaupt – nicht mehr der ausschließlichen inneren Zuständigkeit der Staaten überlassen bleiben kann.

Was das Ausmaß der internationalen Verankerung der für Südtirol gefundenen Lösung angeht, so gehen hier, kurz nach Abgabe der Streitbeilegungserklärung, die Meinungen noch auseinander.

Rechtsprobleme nach der Beilegung des Streites über Südtirol

NICOLETTA BUCHER

Frieden, Entwicklung und fruchtbare Zusammenarbeit in Europa und auch den anderen Weltregionen können nur gesichert werden, wenn von nationalstaatlicher Rechthaberei Abstand genommen wird und die Rechte der Volksgruppen in einem supranationalen Kontext politisch und juristisch verankert werden. Zwar ist dieser Weg auch für Südtirol noch keineswegs abgeschlossen, doch ändert dies nichts an der Gültigkeit dieser Maxime. Denn die Südtirolfrage ist auch nach der Beendigung der österreichisch-italienischen Auseinandersetzung vor den UN noch immer konfliktträchtig, und zwar insbesondere auf Grund divergierender Rechtsauffassungen der ehemaligen Streitparteien und einiger nicht ausgeräumter grundlegender Probleme; hier sind vor allem die Einwirkungsmöglichkeit der staatlichen Gesetzgebung auf die Autonomie und die Frage der rechtlichen und internationalen Absicherung des ›Pakets‹ zu nennen.

1. Historischer Rückblick

Die Machtübernahme der Faschisten in Italien nach dem Ersten Weltkrieg ging für die Südtiroler Bevölkerung – nach schnell versandeten Hoffnungen auf Eigenständigkeit – mit dem Beginn brutaler und umfassender Entnationalisierungsmaßnahmen einher, die 1939 in dem Abkommen mit Hitler über die Aussiedlung der Südtiroler (sogenannte Option) gipfelten. Nach Ablehnung der österreichischen und südtirolerischen Forderung nach Gewährung des Selbstbestimmungsrechts für die Bevölkerung Südtirols durch die Alliierten wurde am 5.September 1946 im Rahmen der Pariser Friedenskonferenz von den Außenministern Alcide de Gasperi und Karl Gruber ein Garantieabkommen für die Südtiroler, der Pariser Vertrag, unterzeichnet und dem Friedensvertrag zwischen den Alliierten und Italien vom Februar 1947 als integrierender Bestandteil beigefügt. Es enthält eine Reihe von »besondere(n) Maßnahmen zum Schutze der völkischen Eigenart (ethnical character) und der kulturellen und wirtschaftlichen Entwicklung« der »deutschsprachigen« – hingegen nicht der ladinischsprachigen – »Einwohner der Provinz Bozen und der benachbarten zweisprachigen Gemeinden der Provinz Trient«, sowie die Anerkennung der »Ausübung einer autonomen regionalen Gesetzgebungs- und Vollzugsgewalt für den Bereich dieser Gebiete«.

Die künstliche Ausdehnung der Autonomie auch auf die gesamte – fast ausschließlich italienische – Provinz Trient und die eindeutige Umgehung und Nichterfüllung der Bestimmungen des Pariser Abkommens im ersten von der italienischen Verfassunggebenden Versammlung im Jahre 1948 erlassenen Autonomiestatut sowie die volksgruppenfeindliche politische Praxis der Nachkriegsjahre veranlaßten Österreich 1960, durch seinen Außenminister Bruno Kreisky die Vereinten Nationen einzuschalten und mit der Südtirolfrage als politischem und rechtlichem Problem zu befassen.[1] In zwei Resolutionen der UN-Generalversammlung wurden Österreich und Italien aufgefordet, die Verhandlungen wiederaufzunehmen, »um eine Lösung aller Differenzen hinsichtlich der Durchführung des Pariser Vertrages . . . zu finden« und im Falle der Nichterzielung eines befriedigenden Ergebnisses alle in der Charta der Vereinten Nationen vorgesehenen Mittel auszuschöpfen, »einschließlich der Anrufung des Internationalen Gerichtshofs oder irgendein(es) andere(n) friedliche(n) Mittel(s) ihrer eigenen Wahl«.[2]

Die darauffolgenden bilateralen Verhandlungen[3] führten im Jahre 1969 zur Einigung über ein »Paket« von Maßnahmen und den sogenannten Operationskalender, zu dessen Durchführung und politischen Absicherung sowie zur Vereinbarung, alle künftigen mit der Auslegung des Pariser Abkommens zusammenhängenden rechtlichen Streitigkeiten der obligatorischen Jurisdiktion des Internationalen Gerichtshofs (IGH) zu unterwerfen.[4] Im selben Jahr wurden Paket und Operationskalender, nachdem sie von der Landesversammlung der Südtiroler Volkspartei (SVP) als Vertreterin der deutschen und der ladinischen Volksgruppe angenommen worden waren, von den Parlamenten der beiden Staaten gebilligt.

Die 137 Einzelmaßnahmen des Südtirolpakets waren teils durch Erweiterung und Abänderung des Autonomiestatuts von 1948, teils durch den Erlaß von Durchführungsbestimmungen zum neuen Autonomiestatut, teils durch einfachgesetzliche Bestimmungen und teils durch Verwaltungsverfügungen zu verwirklichen. Weiterhin enthielt das Paket Maßnahmen, die lediglich Prüfungsgegenstand seitens der Regierung waren, und Bestimmungen über »interne Garantien« nach dessen Durchführung.

Im Jahre 1972 trat das zweite Autonomiestatut den Bestimmungen des Pakets entsprechend in Kraft, und in den Folgejahren wurden die Durchführungsbestimmungen und die weiteren Maßnahmen des Pakets schrittweise verfügt; dabei ergaben sich vielfach Verzögerungen, obwohl die Durchführungsbestimmungen innerhalb von zwei Jahren zu erlassen gewesen wären. So konnte nach einer völligen Stagnation der Verhandlungen Anfang der achtziger Jahre erst zu Beginn dieses Jahrzehnts eine politische Übereinkunft zum Abschluß des Autonomiepakets erzielt werden. Am 22.April dieses Jahres hat Italien Österreich in einer Note die Erfüllung der vereinbarten Paketbestimmungen mitgeteilt und gleichzeitig, neben anderen Unterlagen,[5] die Liste der Durchführungsakte der seit 1969 getroffenen Maßnahmen zugunsten der Südtiroler Bevölkerung beigelegt.

Nachdem eine von der österreichischen Regierung beauftragte Expertengruppe die tatsächliche Erfüllung des Pakets überprüft hatte, ein Sonderparteitag (außerordentliche Landesversammlung) der SVP seine Zustimmung erteilte und die positive Entschließung des österreichischen Nationalrates vorlag, gab die österreichische Bundesregierung die eingangs erwähnte Streitbeilegungserklärung ab, die von Österreich und Italien den Vereinten Nationen am 17.Juni 1992 notifiziert wurde.[6]

2. Rechtlich-politische Fragen im Zusammenhang mit der Streitbeilegungserklärung

Die Kernpunkte möglicher weiterer Auseinandersetzungen in der Südtirolfrage nach der Beilegung des Streites vor den UN sind die Frage der internationalen Absicherung des Pakets und die Aufhebung der autonomen Zuständigkeiten durch Eingriffe der staatlichen Zentralorgane.

2.1. Die Frage der internationalen Absicherung des Pakets und seine Justitiabilität vor dem IGH

Der erste Punkt steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der künftigen Rolle der Vereinten Nationen beziehungsweise ihres Hauptrechtsprechungsorgans, des IGH, in der Südtirolfrage. Der Zusammenhang zwischen Paket und De-Gasperi-Gruber-Abkommen ist sehr umstritten. Italien hat seit 1951 stets behauptet, daß die Modalitäten der Durchführung der Verpflichtungen, die ihm aus dem Pariser Abkommen entstanden sind, eine innerstaatliche Angelegenheit darstellen, und daß es diese Verpflichtungen selbst durch die Erlassung des Autonomiestatuts von 1948 erfüllt hat. Folglich würden alle im Paket vereinbarten Maßnahmen freiwillige Akte Italiens darstellen, die sich aus keinerlei internationalen Verpflichtungen ergäben. Diesen Standpunkt hatte die italienische Regierung auch in ihrer offiziellen Erklärung vor dem Parlament am 3.Dezember 1969 anläßlich der österreichisch-italienischen Einigung über Paket und Operationskalender unterstrichen. Österreich seinerseits hat stets alle Maßnahmen des Pakets, das Autonomiestatut und dessen Durchführungsbestimmungen als notwendige Schritte zur Durchführung des Pariser Abkommens angesehen, die als solche unmittelbar auf diesen Vertrag zurückzuführen seien.

Ließe sich der österreichische Standpunkt durchsetzen, hätte dies zur Folge, daß nicht nur Verletzungen, die sich unmittelbar aus dem Pariser Abkommen, sondern auch aus dem Paket ergeben, vor dem IGH durch Österreich einklagbar wären. (Hinzuweisen ist an dieser Stelle darauf, daß der IGH gemäß Artikel 36 seines Statuts selbst eine Vorentscheidung über seine Zuständigkeit trifft.) Gegenstand einer derartigen Klage vor dem IGH wäre also die Feststellung der Konformität des italienischen Verhaltens mit den Maßnahmen des Pakets und mit dem dadurch geschaffenen Status – und nicht lediglich der Konformität zum Pariser Abkommen. Die Einklagbarkeit der einzelnen Paketmaßnahmen vor dem IGH würde für die Südtiroler eine wichtige Garantie gegen eventuelle Rücknahmen und Aushöhlungen der Autonomie von italienischer Seite darstellen.

Gemäß dem zwischen beiden Staaten abgeschlossenen IGH-Vertrag wäre allein das Pariser Abkommen justitiabel. Eine

vielzitierte völkerrechtliche Doktrin[7] belegt jedoch, daß durch die Verzahnung von Paket- und Durchführungshandlungen, Operationskalender und IGH-Vertrag, im Sinne neuer Entwicklungen des Völkerrechts (nachfolgende Praxis als Mittel der Auslegung eines Vertrags im Sinne des Art.31 der Wiener Vertragsrechtskonvention zusätzlich zur Bindungswirkung gesetzter Tatbestände [›estoppel‹]), das Paket bilateralen Charakter angenommen hat und heute sein Inhalt als international verankert angesehen werden kann. Hinzu kommen zahlreiche andere Faktoren, die alle den bilateralen Charakter und damit die internationale Verankerung des Pakets verstärken.[8] So

- war das Paket Gegenstand bilateraler Verhandlungen, die auf der Basis eines internationalen Abkommens – des dem Friedensvertrag der Alliierten mit Italien beigegebenen Pariser Abkommens von 1946 – geführt wurden;
- wurden die Verhandlungen auf der Basis zweier UN-Resolutionen geführt, in denen ausdrücklich gesagt ist, daß der Streit zwischen Österreich und Italien die Durchführung des Pariser Abkommens vom 5.September 1946 betrifft (Dieser Passus wurde ebenfalls in den endgültigen, auch von Italien gebilligten Text der Streitbeilegungserklärung übernommen);
- wurde die Durchführung der Paketmaßnahmen sowohl gegenüber Österreich als auch gegenüber den Vereinten Nationen zugesichert;
- informierte Österreich seit 1970 regelmäßig die Generalversammlung der Vereinten Nationen über die Fortschritte, die bei der Durchführung der vereinbarten Paketmaßnahmen durch Italien erzielt worden sind.[9]

Weitere neue Elemente der Bilateralität ergeben sich eo ipso aus der offiziellen Übermittlung der Liste der italienischen Durchführungsakte mit der Note vom 22.April 1992 an die österreichische Regierung; überdies wird in dieser Note ausdrücklich – wenn auch nicht unmittelbar[10] – auf das Pariser Abkommen Bezug genommen. Italien hat ferner in dieser Note mehr oder weniger ausdrücklich anerkannt, daß das neue Autonomiestatut der Zielsetzung des Pariser Abkommens entspricht.[11] Unter Änderung der ursprünglich vereinbarten Schlußerklärung wurde die Note auch in den Text der Streitbeilegungserklärung aufgenommen und demgemäß den Vereinten Nationen notifiziert.

Auf Grund dieser Erwägungen und im Lichte des Zustandekommens des Pakets und dieser letzten italienisch-österreichischen Schritte teilt die Verfasserin die Meinung,[12] daß sich der IGH, sollte Italien einseitig Paketbestimmungen ändern oder außer Kraft setzen, kaum als nicht zuständig für die Auslegung des Pakets erklären könnte. Auch würde die Anerkennung der völkerrechtlichen Natur des Pakets die Chancen eines positiven Ausgangs eines etwaigen Verfahrens im Sinne der österreichischen Forderung beziehungsweise zugunsten der Südtiroler erhöhen.[13]

Durch die angesprochenen Modalitäten der Abschlußphase wurde also die Position Österreichs wesentlich gestärkt. Trotzdem bleibt die Frage der Justitiabilität des Pakets, als Auslegungsfaktor des Pariser Abkommens, weiterhin nicht eindeutig geklärt, da, wie schon erwähnt, in erster Linie der IGH selbst über die eigene Zuständigkeit zu befinden haben wird.

2.2. Die Einwirkung der staatlichen Gesetzgebung auf die Autonomie

Die SVP und in der Folge die österreichische Regierung (durch die Abgabe der Streitbeilegungserklärung am 11.Juni 1992) haben das Paket von 1969 für »erfüllt« erklärt und gleichzeitig den jetzigen Standard an Autonomie und Volksgruppenschutz gebilligt. Dennoch haben sowohl die SVP wie auch, in verschleierter Form, die österreichische Seite gleichzeitig auf sogenannte Blankoschecks beziehungsweise offene Punkte hingewiesen, die die Behauptung dieser ›Erfüllung‹ relativieren.

Hier handelt es sich in erster Linie um die Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis (AKB) des italienischen Parlaments respektive der italienischen Regierung, die die Kompetenzen aller Regionen – seit 1983 auch die der fünf Regionen mit Sonderstatut – präzisen Richtlinien der zentralen Gesetzgebung und Verwaltung unterstellt. Während bisher die Regionen gewisse staatliche und gesamtwirtschaftliche Interessen in ihrer Gesetzgebung nicht verletzen durften, wird der Staat nunmehr gesetzgeberisch – aber auch auf Verwaltungsebene – tätig, wenn nach seiner Ansicht solche Interessen vorliegen, und zwar auch dann, wenn die Regionen verfassungsmäßig über die entsprechenden Kompetenzen verfügen.

Damit wurde das Paket (und in seiner Ausführung das Autonomiestatut von 1972) seines wesentlichen Inhalts entkleidet, soweit es sich nicht um personenbezogene Rechte der Volksgruppenangehörigen handelt. Das bisher geltende Subsidiaritätsprinzip wurde damit de facto aufgehoben. Der italienische Verfassungsgerichtshof hat diese Aufhebung regionaler Kompetenzen durch die Zentralgewalt in zahlreichen Urteilen bestätigt.[14]

Auf Drängen der Südtiroler wurde im März 1992 ein Gesetzesdekret erlassen, das durch besondere Verfahrensbestimmungen für die Region Trentino-Südtirol Erleichterungen bei der Anwendung der AKB bringen soll. Die SVP hat gleichzeitig mit der Erklärung, das Paket sei erfüllt, die Hoffnung ausgedrückt, in Zukunft eine Wiederherstellung der Kompetenzen von 1972 zu erreichen und die AKB bis zur völligen Aushöhlung einzuschränken. Das österreichische Parlament schloß sich dieser Hoffnung an.[15]

3. Neue Grundlagen

Das Paket sieht auf innerstaatlicher Ebene die Einrichtung einer ständigen Kommission für die Probleme der Provinz Bozen vor, die der Regierung in Rom unverbindliche Vorschläge für die Anpassung der Autonomie an neue Gegebenheiten unterbreiten kann. Überdies ist im österreichisch-italienischen Operationskalender der allfällige Abschluß eines Vertrages über freundschaftliche Zusammenarbeit vorgesehen, eine Absicht, die auch im österreichisch-italienischen Notenwechsel vom 11.Juni 1992 über die Streitbeilegung festgeschrieben ist.

Es ist zu hoffen, daß auf dieser neuen Basis der Zusammenarbeit, die die Staaten Italien und Österreich sowie die unmittelbar Betroffenen einbezieht, auch künftige Probleme der Südtiroler im konstruktiven Geist gelöst werden können.

---

1 Zur Entwicklung, die zu dieser Befassung geführt hat, und zur Auseinandersetzung betreffend die Natur des Streites vgl. K. Zeller, Das Problem der völkerrechtlichen Verankerung des Südtirol-Pakets und die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs, Wien 1989, Kap.1.2 und 1.3. Zur Haltung der Weltorganisation in diesem konkreten Fall vgl. F. Ermacora, Der Minderheitenschutz im Rahmen der Vereinten Nationen, Wien 1988, S.34–35 und S.76–78.

2 Resolution 1947(XV) v. 31.10.1960, bekräftigt durch Resolution 1661(XVI) v. 28.11.1961, die Italien und Österreich zu weiteren Anstrengungen aufforderte.

3 Dazu eingehend Zeller (Anm.1) und die dort zitierte Literatur.

4 Mit dem IGH-Vertrag haben Österreich und Italien vereinbart, das Europäische Streitschlichtungsübereinkommen von 1957 auch auf völkerrechtliche Streitigkeiten aus der Zeit *vor* dem Inkrafttreten des Übereinkommens anzuwenden. Die Ratifikationsurkunden des Vertrages wurden aber erst im Rahmen der Streitbeilegung ausgetauscht.

5 Stenographische Protokolle der Sitzungen der Abgeordnetenkammer v. 30./31.1.1992; Text der von Ministerpräsident Andreotti am 30.1.1992 vor dem Parlament gehaltenen Rede (die Aussagen zu Südtirol enthält); Liste der Durchführungsakte betreffend die Maßnahmen zugunsten der Südtiroler Bevölkerungsgruppen, denen das italienische Parlament im Dezember 1969 zugestimmt hatte; Sonderstatut der Region Trentino-Südtirol 1972; Finanzregelung 1988.

6 UN Doc. A/46/939 und A/46/940 v. 19.6.1992.

7 Zeller (Anm.1), Kap.2.4–2.6.

8 Mehr dazu bei Zeller (Anm.1), S.74–75, und Ermacora (Anm.1), S.35.

9 In der jährlichen Rede seines Außenministers in der Generaldebatte der UN-Generalversammlung. Italien hat in der Generaldebatte niemals einen Einwand hiergegen erhoben.

10 Vgl. F. Matscher, Zur internationalen Verankerung des Pakets im Lichte der

italienischen und der österreichischen Note vom 22.4.1992. Gutachten v. 1.5.1992, S.3–4. (Das Gutachten ist beim österreichischen Außenministerium in Wien erhältlich.)

11 Es sagt allerdings nicht, daß es sich hier um einen *notwendigen* Akt zur Durchführung des Pariser Abkommens und dessen Zielsetzung handelt. Weiterhin sollte nicht vergessen werden, daß Italien auf die Erwähnung der gegensätzlichen Rechtsstandpunkte der beiden Staaten in der bilateral vereinbarten Streitbeilegungserklärung nicht verzichtet hat. In diesem Zusammenhang wäre aber daran zu erinnern, daß Italien kaum die Erfüllung seiner internationalen Verpflichtungen, die sich aus dem Pariser Abkommen ergeben, auf ein Autonomiestatut (das Statut von 1948) stützen kann, das nicht mehr existiert, weil es durch jenes von 1972 zur Gänze ersetzt worden ist.

12 Vgl. Zeller (Anm.1); P.A.I.L., Implementation of the 1946 Paris Agreement between Italy and Austria and the 1969 ›Package‹ concerning Autonomy in the South Tyrol, Washington 1988; F. Ermacora, Stellungnahme zur Frage der internationalen Verankerung des Pakets und zur Note vom 22.4.1992, in: ›Il Mattino dell'Alto Adige‹ v. 21.5.1992 (Extra-Blatt, deutschsprachig); Matscher (Anm.10), S.6.

13 Falls dem Paket völkerrechtliche Relevanz abgesprochen werden sollte, könnte Österreich nur bei den aus dem Pariser Vertrag unmittelbar bzw. mittelbar ableitbaren Maßnahmen gewisse Erfolgsaussichten haben. Vgl. dazu F. Matscher, Gedanken zur Absicherung des Pakets. Gutachten v. 18.3.1992, S.3.

14 Mehr dazu bei K. Zeller, 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, Dissertation Innsbruck 1989.

15 Vgl. die Resolution der außerordentlichen Landesversammlung der SVP v. 30.5.1992 und die Entschließung des österreichischen Nationalrats v. 5.6.1992.

Sicherung der Volksgruppenrechte – nicht nur in Südtirol

HUBERT FRASNELLI

Der Schutz der Minderheiten ist mit Gradmesser für die Demokratie und das zivilisatorische Niveau eines Gemeinwesens. Die Ereignisse im früheren Jugoslawien und in der ehemaligen Sowjetunion machen es überdeutlich: Ohne Lösung von Nationalitäten- und Volksgruppenproblemen kann europäische Friedenspolitik nicht gelingen.

Volksgruppen organisieren sich

Für viele Nationalitäten und Volksgruppen Europas ist das 20.Jahrhundert ein Jahrhundert der Verdrängung, der Zwangsumsiedlung, der Deportation und Vernichtung geworden. Mit der Zerstörung der vier multinationalen Monarchien (Russisches Reich, Deutsches Reich, Österreich-Ungarn, Osmanisches Reich) entstanden unter dem Vorzeichen des Selbstbestimmungsrechts der Völker Nationalstaaten mit neuen Grenzen, die sich in der Regel nicht an den 14 Punkten des US-amerikanischen Präsidenten Woodrow Wilson, sondern an Diktaten der Entente und nationalistischen Ansprüchen der neuen Staatsvölker orientierten. Eine neue, menschenverachtende Dimension der Aggression gegen kleinere Nationen und Volksgruppen, gegen nationale und religiöse Minderheiten realisierten dann Hitler, Stalin und Mussolini.

Entgegen der in Völkerbundkreisen und später auch bei den alliierten Siegern des Zweiten Weltkriegs weitverbreiteten Meinung, ›nationale Minderheiten‹ gebe es infolge der Massenzwangswanderungen und Vertreibungen nicht mehr, sondern nur noch ethnisch homogene sogenannte Nationalstaaten, zeigte sich schon rasch, daß auch das ›neue‹ Europa von damals keine ethnisch und sprachlich homogenen Staaten aufwies (ausgenommen Island, Liechtenstein und San Marino, allenfalls noch Monaco und – je nach Beurteilung gewisser regionaler Besonderheiten – Portugal). Man glaubte damals, daß es genüge, die Menschenrechte und Grundfreiheiten zu betonen, dann würden damit auch die noch vorhandenen Volksgruppen hinreichend geschützt sein.

Als nichtregierungsgebundene Organisation hat sich vor allem die erste einschlägige Dachorganisation, die Föderalistische Union Europäischer Volksgruppen (FUEV), seit 1949 für den Volksgruppenschutz eingesetzt. Später kamen hinzu: die Internationale Vereinigung zum Schutz bedrohter Sprachen und Kulturen (Association internationale pour la défense des langues et cultures menacées, AIDLCM, gegründet von Pierre Naért), das Europäische Büro für seltene Sprachen in Dublin/Ath Cliath, das zum Bereich der Europäischen Gemeinschaft beziehungsweise des Europäischen Parlaments gehört, und das Internationale Institut für Nationalitätenrecht und Regionalismus (INTEREG) in München, gegründet 1978, und einige weitere, noch kleinere internationale Volksgruppenorganisationen. Aber ein echter Durchbruch gelang nicht. Alle internationalen Instrumente zum Menschenrechtsschutz enthielten in bezug auf Volksgruppen praktisch nur Diskriminierungsverbote.

Auch Südtirol hat die verschiedenen Etappen der Situation der Volksgruppen in Europa durchlaufen müssen: Abtrennung vom Vaterland Österreich, Zwangsassimilierung durch den Faschismus, Zwangsumsiedlung durch Hitler und Mussolini, die Verweigerung des Selbstbestimmungsrechts – welches für uns grundsätzlich nach wie vor gilt –, das Pariser Abkommen vom 5.September 1946 als völkerrechtlich verbindliches Schutzinstrument, die Begründung der Schutzmachtfunktion Österreichs (und die insgesamt daraus resultierenden personellen und kollektiven Schutzrechte) sowie die Zuerkennung einer Territorialautonomie.

Das erste, 1948 erlassene Autonomiestatut für Südtirol scheiterte an der ethnischen Majorisierung im Rahmen der von Rom künstlich geschaffenen Region Trentino-Südtirol – ein Faktum, das dem Geist und der Zielsetzung des Pariser Abkommens klar widersprach. Die politischen Repräsentanten der Südtiroler mußten daher eine Korrektur des eingeschlagenen Weges herbeiführen. Das Ergebnis war das Südtirol-Paket von 1972. Dieses wäre ohne die Internationalisierung der Südtirolfrage 1960/61 wohl nicht denkbar gewesen. Die UN gaben den entscheidenden Auftrag an die Vertragspartner des Pariser Abkommens, bilaterale Verhandlungen aufzunehmen. Nach bitteren wie leidvollen Ereignissen und schwierigsten Verhandlungen konnte ein noch annehmbares Ergebnis erzielt werden. Das Südtirol-Paket ist gemäß einem bilateral vereinbarten Operationskalender nach dem Zug-um-Zug-Prinzip durchgeführt worden. Besonders die zahlreichen Volksgruppenausgleichsmechanismen – wie zum Beispiel der Proporz bei den Stellen im öffentlichen Dienst und der Wohnungsvergabe, ein Friedensinstrument – charakterisieren maßgeblich das Paket und seine Durchführung. Diese sind für Südtirol von besonderer Bedeutung, leben doch in unserem Land etwa 4 vH Rätoromanen – die Urbevölkerung des Alpenraumes –, ein Drittel Italiener und zwei Drittel deutschsprachige Südtiroler.

Die Südtiroler Autonomie als dynamische Konzeption eines sich permanent fortentwickelnden Volksgruppenschutzes wäre ohne die politische Geschlossenheit und den Selbstbehauptungswillen der Bevölkerung, ohne die Schutzmacht Österreich, ohne die Realität eines demokratischen Rechtsstaates Italien, somit ohne die ›Cohabitation‹ Österreichs und Italiens in Südtirol, nicht möglich. Auf internationaler Ebene haben die Einschaltung der Vereinten Nationen und das Drängen der Staatengemeinschaft auf eine Verhandlungslösung eine hilfreiche Rolle gespielt, die nicht in Vergessenheit geraten sollte.