

Der Südtiroler Weg völkerrechtlicher Stufenlösung im europäischen Vergleich

Peter Hilpold

1. Einführung

Die Herausbildung tragfähiger Schutzkonstruktionen im Minderheitenrecht erfordert Geduld und Ausdauer. Die einführenden Beiträge der Historiker und der Zeitzeugen machen deutlich, wie langwierig der Entstehungsprozess der Südtirol-Autonomie war und wie mühsam sich der Weg – aus zeitgeschichtlicher Perspektive – vom Gruber-De Gasperi-Abkommen bis zur Streitbeilegungserklärung darstellt. Die Beschwerlichkeit dieses Prozesses ist keineswegs untypisch bei der Herausbildung neuer völkerrechtlicher Normen bzw. bei ihrer wirksamen innerstaatlichen Umsetzung. Der Hintergrund ist der, dass in einer vielfach noch anarchischen internationalen Gesellschaft die Bereitschaft sich zu binden, Konzessionen einzuräumen und neue Rechtsnormen zu akzeptieren, die Schaffung einer entsprechenden Vertrauensgrundlage voraussetzt. Die Entwicklung einer solchen Grundlage erfordert aber – nicht unähnlich wie im privaten Bereich und zusätzlich zu den obengenannten Elementen – Zeit. Es muss mit Fehlschlägen gerechnet werden und die stufenweise Fortbildung des Minderheitenrechts lässt sich auch als langfristiger Lernprozess verstehen. Die Dauer dieses Prozesses stellt aber auch sicher, dass neuen Entwicklungen und Bedürfnissen Rechnung getragen werden kann. Gerade weil eine Minderheitenschutzregelung dazu bestimmt ist, längerfristig in Kraft zu bleiben, ist ein sich über eine Anzahl von Jahren hinziehender Entwicklungsprozess, über den verschiedenste, sich dynamisch ergebende Problemlagen berücksichtigt werden können, der Wirksamkeit, Breite und Beständigkeit dieser Regelung nicht abträglich. In der Folge soll nun die Dynamik und rechtliche Essenz dieser Stufenlösungen anhand verschiedenster Minderheitenschutzregelungen in Europa untersucht werden, wobei die primäre Aufmerksamkeit dem Südtiroler Paketabschlussverfahren gilt.

2. Paket und Operationskalender – eine rechtliche Qualifizierung einer Stufenlösung im internationalen Minderheitenrecht

Der Operationskalender als Paketabschlussverfahren wurde in der völkerrechtlichen Literatur schon sehr früh mit großer Aufmerksamkeit studiert, wobei insbesondere der Versuch unternommen worden ist, dieses Verfahren in ein System der etablierten völkerrechtlichen Willensbildungsprozesse einzuordnen. Darin wurde ein „ingeniöses System von 18 Zug auf Zug durchzuführenden Maßnahmen zur Beilegung des Südtirolkonflikts“¹ gesehen, wobei dieses Ersatzinstrument deshalb gewählt worden sei, weil Italien nicht bereit war, den Inhalt des „Paketes“ in eine explizite Vertragsform zu brin-

1 Vgl. B. Simma, Das Reziprozitätselement im Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge, Berlin 1972, S. 79.

gen.² Das „Paket“, ein Bündel von 137 Maßnahmen, die den materiellrechtlichen Teil der Vereinbarungen verkörpern sowie der Operationskalender, der die prozedurale Seite, die schrittweise Umsetzung betrifft, bilden insgesamt ein Konstrukt, das einer rechtlichen Qualifizierung nur schwer zugänglich erscheint.³

Es ist bekannt, dass zwischen Österreich und Italien lange Zeit tiefgreifende Auffassungsunterschiede hinsichtlich der rechtlichen Beurteilung dieser Regelungen bestanden.⁴ Italien war im Rahmen der gesamten Geschichte der Umsetzung der Südtirol-Autonomie bemüht, die gewährten Zugeständnisse auf eine rein innerstaatliche Ebene zurückzuführen und damit jede diesbezügliche völkerrechtliche Bindung zu leugnen. Der Pariser Vertrag wurde mit dem (völlig unzureichenden) ersten Autonomiestatut als erfüllt erachtet. Die nachfolgenden, weitreichenden Zugeständnisse wurden wiederholt als rein innerstaatliche Akte qualifiziert, gegenüber welchen auch im Falle ihrer wesentlichen Abänderung oder Rücknahme kein Einspruchsrecht von österreichischer Seite gegeben wäre. Insgesamt wäre Österreich also – laut dieser Theorie – keine Schutzmachtfunktion hinsichtlich des Zweiten Autonomiestatuts zugekommen.

Andererseits war es schwer, hier von einem bloßen „*gentlemen's agreement*“ zu sprechen, aus dem sich Italien wiederum jederzeit ohne rechtliche Konsequenzen lösen hätte können. Italien hatte – unabhängig von der Form der betreffenden Regelung und auch in Anbetracht, dass das Zustandekommen eines Vertragswerkes explizit abgeschlossen wurde – einen Vertrauenstatbestand begründet. Österreich sollte allein durch das Zustandekommen von Paket und Operationskalender von weiteren Aktionen auf völkerrechtlicher Ebene Abstand nehmen und darauf vertrauen, dass Italien seine Zusagen nach Treu und Glauben erfüllen werde. Nun galt es, diese Situation rechtlich zu beschreiben und zu beurteilen. Wie gezeigt, waren dazu die bekannten, etablierten Rechtssatzformen unbrauchbar, eben weil Italien so bemüht gewesen war, eine entsprechende Bindung auf diesem Wege auszuschließen. Das Völkerrecht ist mit dieser Problematik vertraut. Gleich freiheitsliebenden, eigennutzorientierten Individuen begegnen sich Staaten im wechselseitigen Verkehr häufig mit der Zielsetzung, jeweils den maximalen Gewinn aus dieser Beziehung zu schlagen, eine Festigung der jeweiligen Beziehung nur andeutend, den Nutzen für die Gegenseite vage versprechend und in die Zukunft verschiebend, ohne dass für das Jetzt und Heute eine einklagbare Verpflichtung geschaffen würde. Und gleich wie das Individuum im nationalen Recht hoch entwickelter Rechtsordnungen seine Pläne plötzlich durchkreuzt sehen kann, wenn auch in Ermangelung eines expliziten Verpflichtungswillens Verantwortung an die Stelle von Verantwortungsfreiheit tritt, so kann auch der einzelne Staat plötzlich Forderungen ausgesetzt sein, wenn er Nutzen gezogen hat aus dem Vertrauen, das ihm ein anderer Staat entgegengebracht hat. Man bezeichnet diesen Vorgang als *Estoppel*-Grundsatz.⁵

2 Ebd.

3 Vgl. zu den verschiedenen Deutungen dieser Dokumente K. Zeller, Das Problem der völkerrechtlichen Verankerung des Südtirol-Paketes und die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs, Wien 1989, S. 39 ff.

4 Vgl. dazu im Detail P. Hilpold, Modernes Minderheitenrecht. Eine rechtsvergleichende Untersuchung des Minderheitenrechtes in Österreich und in Italien unter besonderer Berücksichtigung völkerrechtlicher Aspekte, Wien 2001, S. 169.

5 Vgl. dazu die grundlegende Arbeit von J.P. Müller, Vertrauensschutz im Völkerrecht, Köln u.a. 1971, der die Essenz dieses Prinzips folgendermaßen beschrieb (aaO. S. 10): „Ein eigentliches *estoppel* setzt voraus, dass eine Partei im Vertrauen auf Zusicherungen oder konkludente Verhaltensweisen der andern sich zu rechtlich erheblichem Handeln verleiten ließ, das ihr zum Schaden ge-

Übertragen auf das Verhältnis zwischen Österreich und Italien kann man sagen, dass Italien im Falle einer Klage von Seiten Österreichs wegen einer einseitigen Zurücknahme der Paketverpflichtungen präkludiert (oder „estopped“) wäre, das Fehlen einer völkerrechtlichen Verpflichtung vorzuschützen. In der Literatur wurde überzeugend dargelegt, dass der kontinuierliche Verweis Italiens darauf, dass diese Vereinbarungen keine völkervertraglichen Bindungen zeitigen würden, primär binnengerichtet war und dass damit innenpolitische Zielsetzungen verfolgt wurden.⁶ Auf der völkerrechtlichen Ebene musste und durfte Österreich darauf vertrauen, dass Italien das Paket in der vom Operationskalender vorgesehenen Stufenfolge umsetzen würde.

Waren damit die italienischen Erklärungen hinsichtlich der Rechtsnatur dieser Dokumente auf der völkerrechtlichen Ebene also wirkungslos? Hat Italien damit nicht unnötig die diplomatischen Beziehungen zu Österreich belastet, allein damit die ethnopolitischen Hardliner besänftigt würden? Hätte Italien dann nicht gleich einen völkerrechtlichen Vertrag zur Regelung der Südtirolproblematik mit Österreich schließen können? Keineswegs. Die italienischen Erklärungen haben verhindert, dass ein konkludent geschlossener völkerrechtlicher Vertrag zustande kam. Nun sind zwar alle völkerrechtlichen Rechtssatzformen von ihrer Bindungswirkung her grundsätzlich gleichwertig;⁷ der Nachweis eines *Estoppel* über den Verweis auf ein durch faktisch Staatshandeln begründeten Vertrauenstatbestand ist aber sicherlich nicht einfach zu erbringen. Liegt eine vertragliche Regelung vor, so wird dies als Faktum im Regelfall wohl nicht in Zweifel gezogen werden. Der Nachweis eines *Estoppel* ist hingegen typischerweise das Ergebnis eines Streitverfahrens, das von allen Seiten mit ungewissem Ausgang begonnen wird. Die in vielem unklaren Konturen dieses Konzepts, seine enge Verwobenheit mit einem schwierigen Tatsachennachweis und einer Wertungsfrage, die stark von subjektiven Elementen geprägt ist, können bei weitem nicht die Rechtssicherheit garantieren, die einem völkerrechtlichen Vertrag innewohnt. Es darf deshalb nicht verwundern, dass die österreichische Seite am *Estoppel*-Prinzip als potentieller Sicherung festhielt, gleichzeitig aber nichts unversucht ließ, dennoch eine darüber hinausgehende Garantie zu erreichen. Dies schien über lange Jahre hin unmöglich, war doch der Paketabschlussprozess im Operationskalender genau determiniert worden. Die in der praktischen Paketumsetzung auftretende Notwendigkeit auf Südtiroler Seite, wiederholt auf eine punktgenaue Umsetzung der Paketverpflichtungen zu drängen,⁸ hat wiederum nicht

reichen dürfte. Die Verschlechterung der Rechtsposition der betroffenen Partei kann auch darin liegen, dass diese infolge ihres Vertrauens die andere unangefochtene Vorteile aus einer Situation ziehen ließ.“

- 6 Vgl. A. Minar, Die Sicherung von Maßnahmen zur Beilegung des Südtirol-Konfliktes, Dissertation, Würzburg 1980, S. 63 ff.; K. Zeller, Das Problem, S. 50 ff.
- 7 Hier kann nur angedeutet werden, dass eine „Hierarchie der Rechtsquellen“ nach dem Vorbild nationaler Verfassungsordnungen dem Völkerrecht fremd ist. Vgl. dazu bspw. H. von Heinegg, in: K. Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht. Ein Studienbuch, München 1999, S. 216 ff. Eine solche Hierarchie kann sich aber indirekt über die Nachweisproblematik bzw. über den unterschiedlichen Detaillierungsgrad der einzelnen Normen ergeben.
- 8 Die Detaildiskussion über die Umsetzung der Südtirol-Autonomie hat über zwei Jahrzehnte hin die politische Auseinandersetzung in Südtirol bestimmt. Vgl. rückblickend dazu aus der Perspektive der Abschlusssituation A. Khol, Zur Paket-Übergabe am 22. April 1992: Südtirol – ein abgeschlossenes Kapitel?, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1991, S. 223–251; K. Zeller, Die Beendigung des österreichisch-italienischen Streits vor den Vereinten Nationen – Ist die Südtirolfrage endgültig gelöst?, in: Österreichisches Jahrbuch für Internationale Politik 1992, S. 48–91; A. Fenet, La fin du litige italo-autrichien sur le Haut Adige-Tyrol du Sud, in: XXXIX Annuaire français de droit interna-

dazu beitragen können, Flexibilität in anderen Bereichen zu generieren. Dies trifft insbesondere für jene Perioden harter autonomiepolitischer Auseinandersetzungen zu, in denen die zentralen Durchführungsbestimmungen zur Diskussion standen.

Die überaus lange Paketumsetzungsdauer hat aber schließlich dazu geführt, dass in der Vergangenheit verhärtete Positionen aufgeweicht wurden und dass die eingegangenen Minderheitenschutzverpflichtungen mit der Zeit in einem ganz anderen Licht gesehen wurden. Die Befürchtungen, wonach diese Konzessionen zu secessionistischen Tendenzen führen könnten, hatten sich nicht bewahrheitet, ganz im Gegenteil. Das Erfolgsmodell Südtirol wurde zum Musterbeispiel dafür, dass wirksamen Minderheitenschutzmaßnahmen sogar eine starke kohäsive Kraft im Staatsganzen zukommen kann. Was in der Vergangenheit schamhaft als Konzession versteckt wurde, wurde mit der Zeit ein Attribut, dessen man sich rühmen durfte und wollte. Italien war im internationalen Verkehr sichtlich stolz auf das Erfolgsmodell Südtirol und baute mit der Zeit auch die Ängste ab, die zuvor einer stärkeren rechtlichen Formalisierung des geschaffenen Vertrauenstatbestandes entgegengestanden waren. In diesem Zusammenhang äußerte sich eine besondere Eigenschaft völkerrechtlicher Stufenlösungen im Minderheitenschutz: Wie schon eingangs angedeutet, ermöglicht die behutsame Interaktion in einem vordefinierten Rahmen den schrittweisen Aufbau von Vertrauenskapital, das ein sich kontinuierlich verstärkendes Zusammenwirken ermöglicht. Auf diesem Wege wurden Lösungen möglich, die ursprünglich nicht denkbar waren. Das anfänglich entzweiende Minderheitenproblem wurde zum Ansatzpunkt einer weit darüber hinausgreifenden Völkerverständigung. Die Stufenlösung ähnelt damit einer gesicherten Bahn, auf der ein Lernprozess Platz greifen kann: Auf seiner Grundlage wurde allen Beteiligten deutlich, dass eine kooperative Lösung einseitigen Maximalforderungen überlegen ist. Recht, das als einseitiges *octroy* empfunden wird, kann im Minderheitenbereich nie längerfristigen Bestand haben.⁹ Da es aber zum Zeitpunkt, in dem eine Minderheitenfrage akut wird, häufig an einer tragfähigen Vertrauensgrundlage fehlt, ist dieser „gelenkte Annäherungsprozess“ ein geradezu idealer Weg, den betroffenen Parteien die Richtung zu weisen, ohne sie fremdzubestimmen. Ziel solcher Stufenlösungen muss es sein, zu einem Ergebnis zu gelangen, das von jeder Partei als Ausdruck ihres ureigenen Willens, ihrer ureigenen Interessenslage interpretiert wird. Tendenziell scheint dies mit Paket und Operationskalender durchaus gelungen zu sein.

Tatsächlich wurden der Note vom 22. April 1992, mit welcher Italien die vollständige Umsetzung des Paketes bekannt gab, zwei Anhänge beigegeben, welche die völkerrechtliche Relevanz von Paket und Operationskalender deutlich machen sollten. Im Einzelnen war dies zunächst ein Protokoll der Erklärungen des italienischen Ministerpräsidenten Andreotti zur Südtirolfrage vom 30. Januar 1992 in der Abgeordnetenkammer. Dabei hat Andreotti die einzelnen vom italienischen Parlament beschlossenen Paketumsetzungsmaßnahmen seit 1969 aufgelistet, wodurch diese in unmittelbarem Zusammenhang mit dem italienisch-österreichischen Streitfall gestellt wurden und als weitere Umsetzungsmaßnahmen zum Pariser Vertrag interpretiert werden können.

tional 1993, S. 356–376.

⁹ Dies war wohl das Grundproblem des ersten großangelegten internationalen Minderheitenschutzsystems der Moderne, jenem des Völkerbundes. Zum Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes vgl. bspw. J. Robinson, *Were the minorities treaties a failure?*, New York 1943; I. Claude, *National Minorities: An International Problem*, Cambridge 1955; Ch. Gütermann, *Das Minderheitenschutzverfahren des Völkerbundes*, Berlin 1979.

Darüber hinaus wurde der Text des Autonomiestatuts der Region Trentino-Südtirol angefügt. Besondere Beachtung verdient auch der Umstand, dass die italienische Regierung auf die Tatsache verweist, dass die Südtirol-Autonomie als Minderheitenschutzmaßnahme im Sinne des Pariser Vertrages zu interpretieren sei, wobei die Autonomie-
regelung mit der im genannten Vertrag erwähnten autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnis in Zusammenhang gebracht wird.¹⁰

Verstärkt wurde der bindende Charakter der italienischen Erklärung durch die Tatsache, dass Österreich die Streitbeilegungserklärung in eine umfangreiche Verbalnote eingebaut hat, in der auf die italienische Note Bezug genommen wurde. Österreich hat zwar die internationale Verankerung der Autonomiebestimmungen weit stärker herausgestrichen als Italien; insgesamt kann aber kaum streitig sein, dass die Paketbestimmungen Durchführungsmaßnahmen zum Pariser Vertrag darstellen, was der von der österreichischen und der Südtiroler Seite lange gewünschten völkerrechtlichen Verankerung der Südtirol-Autonomie gleichkommt.

Die Südtiroler Stufenlösung hat also einen Vertrauensbildungsprozess in Gang gesetzt, auf dessen Grundlage eine wirksame, flexible, auf breiten Konsens stößende Minderheitenschutzregelung geschaffen werden konnte, die zudem – anders als von Italien ursprünglich intendiert, völkerrechtlich abgesichert erscheint. Der wohl interessanteste Aspekt dieser Regelung ist aber nicht einmal ihre Breite und rechtliche Qualität. Besonders hervorzuheben ist vielmehr, dass dieses Modell offen gelegt hat, dass Dialog nicht allein instrumental zu sehen ist, sondern dass dieser einen Eigenwert besitzt. Eine Zeit lang wurde befürchtet, dass der Abschluss des Südtirol-Paketes den Endpunkt eines fruchtbringenden Dialogs darstellen könnte. Anfänglich wurde die weitere Existenzberechtigung der Sechser- und Zwölferkommission in Zweifel gezogen, wobei diese Kommissionen in ihrer ausgeklügelten Zusammensetzung, die einen sprachlich-ethnischen Ausgleich geradezu zu erzwingen schien, die Ausarbeitung von Durchführungsbestimmungen ermöglicht haben, welche die eigentliche Substanz der Autonomie ausmachten. Diese Gefahr ist ausgeräumt worden und es wurden neue Schienen des institutionalisierten Dialogs geschaffen.

Es kann aber dennoch nicht geleugnet werden, dass dieser neue Dialog bei weitem nicht die Kraft und Breite aufweist wie jener, der bis 1992 betrieben worden ist. Davon unabhängige Entwicklungen haben verhindert, dass diese Tatsache der Bestandskraft und Qualität der Südtirol-Autonomie zum Nachteil gereichen würde. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die allgemeine Aufwertung des Minderheitenschutzes¹¹ sowie die Föderalisierung Italiens zu erwähnen. Im Zuge des zuletzt genannten Prozesses wurden neue Kooperations- und Dialogwege auf-, und bestehende ausgebaut.¹²

Insgesamt hat die ungewöhnliche Länge des Paketumsetzungsprozesses dazu beigetragen, dass diese partikuläre Dialogschiene mit ihrem Auslaufen nahezu nahtlos durch

10 Partiiell vorweggenommen wurde dieser Sinneswandel schon mit dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nr. 242/1989, in welchem unmissverständlich festgehalten wurde, dass die Autonomie der Region Trentino-Südtirol und im besonderen jene der Provinz Bozen auf das Gruber-De Gasperi-Abkommen rückzuführen sei. Vgl. dazu P. Hilpold, *Modernes Minderheitenrecht*, S. 177.

11 Vgl. insbesondere das allgemeine Minderheitenschutzgesetz Nr. 482 v. 15. Dezember 1999.

12 Vgl. dazu bspw. F. Pizzetti, *Le "nuove" Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale*, in: *Le Regioni* 5/2001, S. 803–840.

eine gesamt nationale Kultur des Dialogs zwischen zentralen und peripheren Einheiten abgelöst werden konnte.

3. Der europäische Vergleich

Die vorgegebene Themenstellung erfordert einen Vergleich der Südtiroler Stufenlösung mit anderen europäischen Minderheitenschutzregelungen. Dieser Teil könnte mit dem Hinweis sehr kurz gehalten werden, dass Paket und Operationskalender von Inhalt und Struktur her einzigartig sind, was einen Vergleich eigentlich erübrigt. Bei näherem Hinsehen ergeben sich aber trotzdem Parallelen – nicht unmittelbar im Hinblick auf die Substanz der jeweiligen Normen, wohl aber unter Berücksichtigung ihres Hintergrundes, ihrer funktionellen Geltungsgrundlage.

In gebotener Kürze soll hier auf einige Minderheitenschutzregelungen in Europa eingegangen werden, die ihr Zustandekommen und/oder ihre Bestandskraft aus einem ganz besonderen Prinzip beziehen, dem Reziprozitätsprinzip. In diesem Zusammenhang sei auf zwei Regionen verwiesen: die italienisch-(ex)jugoslawisch-österreichische Grenzregion und das deutsch-dänische Grenzgebiet.

Was den italienisch-jugoslawischen (bzw. italienisch-slowenisch-kroatischen) Raum anbelangt, so spielte hier das Reziprozitätsprinzip traditionell eine große Rolle. Minderheitenschutzregelungen zwischen Italien und Jugoslawien mit reziproken Verpflichtungen lassen sich bis auf das Jahr 1924 zurückverfolgen.¹³ Durch die Grenzverschiebungen nach dem Zweiten Weltkrieg mit numerisch großen Minderheitengruppierungen diesseits und jenseits – der im übrigen lange Zeit unklaren – Grenzen gewann das Reziprozitätsprinzip nochmals an Gewicht. Alle Nachkriegsregelungen waren davon – explizit oder implizit im Wege ihrer grundsätzlichen Stoßrichtung – gekennzeichnet: der Friedensvertrag des Jahres 1947, das Londoner Memorandum aus dem Jahr 1954, der Vertrag von Osimo des Jahres 1976 und das am 15. Januar 1992 zwischen Italien, Kroatien und Slowenien vereinbarte Memorandum.

Interessant ist weiter, dass das Reziprozitätsprinzip auch im österreichisch-slowenischen Verhältnis eine unerwartete Bedeutung erlangt hat, und zwar im Wege der „Wiederentdeckung“ der deutsch-österreichischen Minderheit in Slowenien, deren Existenz lange Zeit geleugnet worden war. Konkret ist hier das österreichisch-slowenische Kulturabkommen aus dem Jahr 2001 gemeint, in dem erstmalig auch die ungefähr 2000 Mitglieder zählende deutsch-österreichische Gemeinde in Slowenien internationale Beachtung gefunden hat.¹⁴

Ein zweiter Anwendungsbereich reziproker Minderheitenschutzregelungen ist das deutsch-dänische Grenzgebiet.¹⁵ Grundlage dafür sind die Bonn-Kopenhagener

13 Im Abkommen vom 27. Januar 1924 war vorgesehen, dass die jugoslawische Minderheiten in Fiume denselben Schutz erfahren sollten wie die italienische Minderheit in Dalmatien.

14 Vgl. Art. 15 dieses Abkommens, in welchem festgehalten wird, dass die deutschsprachige Bevölkerung in Slowenien alle Rechte genießt, die in Art. 61 der slowenischen Verfassung geregelt sind. Art. 61 der slowenischen Verfassung lautet folgendermaßen: „Jeder hat das Recht, sich frei zu seiner Volksgruppe oder Volksgemeinschaft zu bekennen, seine Kultur zu pflegen und ihr Ausdruck zu geben, sowie seine eigene Sprache und Schrift zu verwenden.“

15 Vgl. dazu K. Ipsen, Minderheitenschutz auf reziproker Basis: die deutsch-dänische Lösung, in: H.-J.

Erklärungen vom 29. März 1955. Dabei handelt es sich um inhaltlich weitgehend korrespondierende und wechselseitig aufeinander bezogene Erklärungen, die zwar keinen völkerrechtlichen Vertrag darstellen, aber dennoch eine völkerrechtliche Bindungswirkung zeitigen. Die Gegenseitigkeit äußerte sich nicht nur im Zustandekommen, sondern auch im materiellen Gehalt dieser Regelungen, die sich wechselseitig weitgehend entsprechen.

Die deutsch-dänische Minderheitensituation zeigt geradezu exemplarisch, welche befriedigende Wirkung von einer reziproken Minderheitenschutzregelung ausgehen kann, wenn dafür die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen. Im deutsch-dänischen Verhältnis war dies das über viele Jahrhunderte erprobte Zusammenleben, annähernd gleiche Machtverhältnisse diesseits und jenseits der Grenze und schließlich das überwiegend freundschaftliche Verhältnis beider Beherbergungsnationen.

Diese kurzen Ausführungen sollten zeigen, dass reziproke Minderheitenschutzregelungen durchaus auch als Stufenlösungen verstanden werden können. Ihr Zustandekommen ist wesentlich von dem Wunsch getragen, eine Besserstellung der verwandten Volksgruppen im benachbarten Ausland zu erwirken; ihre Bestandskraft wird genährt von der Sorge um das Wohl dieser Gruppe, und Vorleistungen werden in der Hoffnung erbracht, dass der Nachbarstaat vergleichbare Handlungen setzt. Auch dem Reziprozitätsprinzip wohnt somit primär ein vertrauensschaffendes Element inne und auch hier muss dieses Wirkprinzip in den Hintergrund treten, sobald Minderheitenschutz nicht mehr als notwendiges Übel betrachtet wird, sondern als gleichsam selbstverständlicher Aspekt der nationalen Rechtsordnung, des nationalen Gesellschaftssystems. Ziel all dieser Regelungen muss es sein, eine Situation zu verwirklichen, in der der Beherbergungsstaat die Minderheit nicht mehr als Fremdkörper begreift, sondern als Ausdruck seiner eigenen weitergefassten Identität. Die völkerrechtliche Absicherung bzw. das Wirken des Reziprozitätsgrundsatzes treten dann in den Hintergrund. Sie leben erst wieder zu voller Stärke auf, wenn – aus welchen Gründen auch immer – das Blatt sich wieder wenden sollte und Schutzzusagen wieder zurückgenommen werden.

4. Schlussfolgerungen

Damit sich das Reziprozitätsprinzip automatisch als Regulativ anbietet, müssen freilich besondere Anwendungsvoraussetzungen gegeben sein: die Minderheiten müssen diesseits und jenseits der Grenze siedeln und ihr Schutzanliegen muss zumindest annähernd vergleichbar sein. Im Streitfall zwischen Österreich und Italien waren diese speziellen Anwendungsvoraussetzungen nicht gegeben, doch kam hier ein weiterführendes Gegenseitigkeitsverhältnis zum Tragen. Es kann nicht übersehen werden, dass die eigentliche Grundlage der Südtirol-Autonomie, der Pariser Vertrag, letztlich einen Ersatz für die nach 1945 verweigerte Selbstbestimmung darstellte. Obwohl es nach dem Zweiten Weltkrieg keinen völkerrechtlichen Anspruch des Südtiroler Volkes auf Selbstbestimmung gab,¹⁶ wurde mit der Beibehaltung der Brennergrenze dennoch gegen

Heintze (Hrsg.), *Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staatenwelt*, Berlin 1997, S. 327–341.

16 Vgl. zu dieser Thematik im weiteren Sinne P. Hilpold, *Sezession und humanitäre Intervention – eine Bestandsaufnahme zur Rechtslage*, in: *Zeitschrift für Öffentliches Recht* 97 (1999), S. 529–602.

den klaren Willen einer überwiegenden Mehrheit der Südtiroler Bevölkerung verstoßen. Minderheitenschutz laut Pariser Vertrag war der Preis für die Wahrung der Territorialansprüche und nicht eine einseitige, aus freien Stücken übernommene Verpflichtung. Der äußere Vertragsrahmen verweist somit auf ein klares Gegenseitigkeitsverhältnis in der Autonomieerfüllung, das beste Voraussetzungen bot, in einem Stufenmodell wie jenem nach Paket und Operationskalender seine operative Umsetzung zu erfahren.¹⁷

In welcher Hinsicht erlaubt das Südtiroler Stufenmodell verallgemeinerungsfähige Aussagen, die über den konkreten Anwendungsfall hinaus brauchbar sein können?

- In erster Linie zeigt das Südtirol-Modell, dass Minderheitenschutz keineswegs nur trennende Wirkungen zeitigen muss. Vielmehr wohnt der grenzüberschreitenden, gemeinsamen Aufgabe des Minderheitenschutzes sogar ein kohäsiver Charakterzug inne. Staaten können sich näher kommen, wenn sie diese Aufgabe als gemeinsam zu erfüllenden Auftrag begreifen.¹⁸
- Dabei kommt dem Gegenseitigkeitsprinzip eine besondere Rolle zu, wobei dieses nicht nur dann zur Anwendung kommen kann, wenn Minderheiten beiderseits der Grenzen wohnen, sondern auch dann, wenn die Minderheitenthematik Teil einer umfassenderen Problematik darstellt, die pauschal gelöst werden soll. In diesem Zusammenhang sei auf das Prinzip verwiesen, dass Minderheitenschutz Ersatz für Grenzverschiebungen darstellen kann.
- Eine Stufenlösung mit klar fixierten Leitlinien weist den großen Vorteil auf, dass sie Ziele verbindlich vorgeben kann, während die Aushandlung der Detailregelung eine Vertrauensgrundlage schaffen kann, die das Ergebnis mit besonderer Bestandskraft ausstatten kann und schließlich sogar zu weiterreichenden substantiellen Zugeständnissen zu führen vermag als ursprünglich vereinbart.
- Letztlich ist dieser geordnete Dialog dann nicht nur Voraussetzung, sondern auch Ausdruck friedlichen Zusammenlebens.
- Die völkerrechtliche Absicherung tritt im Rahmen einer Stufenlösung mit der Zeit in den Hintergrund, wobei allgemein die Hoffnung gehegt wird, dass diese Absicherung nie mehr praktische Relevanz entfalten muss.
- Ergebnis sollte ein stabiles Gleichgewicht sein, in dem alle Beteiligten zur Überzeugung gelangt sind, dass Kooperation und Konfliktvermeidung die überlegene Strategie darstellen.¹⁹

17 Damit soll keineswegs behauptet werden, dass die inhaltliche Ausgeglichenheit einer völkerrechtlichen Regelung Voraussetzung für ihre Geltung ist. Vgl. bspw. zum Thema der „ungleichen Verträge“ H. v. Heinegg, in: K. Ipsen, *Völkerrecht*, S. 155 f. (Rdnr. 34 f.). Die Behauptung der inhaltlichen Ungleichheit stellt per se noch keinen Vertragsanfechtungsgrund dar. Ist jedoch das Synallagma zwischen den völkerrechtlichen Leistungen nicht gewährleistet, so werden sich auf Dauer aber Kräfte äußern, die zur faktischen Erosion der betreffenden völkerrechtlichen Verpflichtungen führen können bzw. eine Neufestlegung der betreffenden Verpflichtungen nahe legen.

18 Treffend wurde der Operationskalender zum Südtirol-Paket auch den „faktisch koordinierten Verhaltensprogrammen“ zugerechnet, „die durch eine kalkulierte Abfolge von Aktionen und Reaktionen zu einem gemeinsamen Ziel führen, vor allem auch eine gemeinsame Gefahr unter Kontrolle halten.“ So W. Karl, *Sonstige Quellen des Völkerrechts*, in: H. Heuhold et al., *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*, Wien 1997, Rdnr. 556.

19 In einem speziellen Segment der Sozialwissenschaften, der Institutionenökonomik wird auf die

Begreift man schließlich Minderheitenschutz als Daueraufgabe, so wird auch klar, dass eine Stufenlösung nie zu einem endgültigen Ergebnis gelangen kann. Mehr als anderswo gilt hier der Grundsatz, dass der Weg das Ziel ist, dass im Dialog und in der institutionalisierten Kommunikation und Problemlösung die eigentliche Essenz friedlichen Zusammenlebens zwischen den Volksgruppen liegt.

erstoßen.
erritorial-
pflichtung.
hältnis in
modell wie
en.¹⁷

ugsfähige
en?
wegs nur
reitenden,
akterzug
nsam zu

si dieses
seits der
zil einer
sem Zu-
satz für

dass sie
ng eine
ndskraft
geständ-

m auch

Zeit in
bsiche-

erzeu-
e Stra-

rechtli-
en Ver-
inhalts-
Synal-
f Dauer
ntungen

inierten
l Reak-
ontrolle
hisches

auf die

Bedeutung von Kooperation, Kommunikation und Vertrauensbildung für die Herausbildung stabiler Normen und Institutionen verwiesen. Vgl. bspw. R. Richter/E.G. Furubton, Neue Institutionenökonomik, Tübingen 1999, S. 28 ff.

Siglinde Clementi / Jens Woelk (Hrsg.)

1992: Ende eines Streits

Zehn Jahre Streitbeilegung im Südtirolkonflikt
zwischen Italien und Österreich



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

2003