

Artikel erschienen in:

MenschenRechtsZentrum

MenschenRechtsMagazin ; 27 (2022) 1

2022 – 61 S.

ISSN 1434-2820

DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-54092>



Empfohlene Zitation:

Eckart Klein: Matthias Haller, Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, Schriften zum Völkerrecht Band 244, Duncker & Humblot, Berlin, 2021, 631 Seiten, ISBN 978-3-428-18229-9, In: MenschenRechtsMagazin 27 (2022) 1, Potsdam, Universitätsverlag Potsdam, 2022, S. 54–56.

DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-57140>

Dieses Objekt ist durch das Urheberrecht und/oder verwandte Schutzrechte geschützt. Sie sind berechtigt, das Objekt in jeder Form zu nutzen, die das Urheberrechtsgesetz und/oder einschlägige verwandte Schutzrechte gestatten. Für weitere Nutzungsarten benötigen Sie die Zustimmung der/der Rechtenhaber/s:

<https://rightsstatements.org/page/InC/1.0/>

Buchbesprechung

Matthias Haller, Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, Schriften zum Völkerrecht Band 244, Duncker & Humblot, Berlin, 2021, 631 Seiten, ISBN 978-3-428-18229-9

Mit vollem Recht hat der Autor des hier besprochenen Buches den heutigen Stand des für Südtirol geschaffenen minderheitsrechtlichen Schutzsystems als „vorbildhaft“ (S. 537) bezeichnet, und im Jahr 2019 haben die Staatspräsidenten von Österreich und Italien Südtirol als „Paradebeispiel internationaler Konfliktlösung“ und „verbindendes Element“ ihrer Staaten gewürdigt (S. 454). Viele, vor allem die deutschsprachige Bevölkerung Südtirols, wären dieser Einschätzung in den 1950er und 1960er Jahren nicht gefolgt. Dass es aber dazu kam, ist der Einsicht und Bereitschaft der Beteiligten zu verdanken, ein schwieriges staats- und völkerrechtliches Problem besonnen und fortschreitend rechtlich und damit friedlich einzuhegen. Man kann durchaus von einer diplomatischen Meisterleistung der beiden Staaten sprechen, immer wieder angetrieben vom Beharren der deutschsprachigen Minderheit auf einer ihrer sprachlichen und kulturellen Besonderheit angemessenen Autonomie. Diese Leistung ist umso höher einzuschätzen, als dieses Schutzsystem, was auch Haller zutreffend erkennt, weit über den vom allgemeinen Völkerrecht gebotenen Standard hinausgeht (S. 34f.). Haller schildert die Entwicklung des Südtirol betreffenden Schutzsystems mit großer Genauigkeit und Detailfreudigkeit, die hier nicht annähernd nachvollzogen werden kann. Dennoch soll im Folgenden auf die maßgeblichen Entwicklungsstufen des Schutzsystems eingegangen werden.

Grundlage dieses Systems ist der (nur in englischer Sprache authentische) Pariser Vertrag (Gruber-de-Gasper-Abkommen) vom 4. September 1946 – zeitgerecht hat Haller sein Buch zum 75. Jahrestag des Vertrags vorgelegt. Als Annex zum Friedensvertrag mit Italien erhielt der Pariser Vertrag eine zusätzliche multilaterale Dimension,

die von den Alliierten allerdings nie aktiviert wurde. Erst die Befassung der Vereinten Nationen (VN) mit dem Südtirolkonflikt 14 Jahre später führte zu dessen wirklicher Internationalisierung. Immerhin wurde der Pariser Vertrag (PV) als Teil des Friedensvertrags auch innerstaatlich für Italien verbindlich. Inhaltlich bestätigt der PV die völlige Rechtsgleichheit der deutschsprachigen mit der italienischsprachigen Bevölkerung, enthält aber darüber hinaus wichtige sprachrechtliche Bestimmungen über muttersprachlichen Schulunterricht, Gleichstellung der Sprachen im öffentlichen Bereich und Gleichberechtigung im öffentlichen Dienst. Ferner wird den Bevölkerungen in der Provinz Bozen und den zweisprachigen Gemeinden der Provinz Trient das Recht auf Ausübung autonomer, legislativer und exekutiver, regionaler (territorialer) Gewalt zugestanden, deren genauer Umfang noch offenblieb, aber in Konsultation *auch* mit den Vertretungen der deutschsprachigen Bevölkerung festgelegt werden sollte. Diese Bestimmung warf die Frage auf, wer als Vertretung der deutschsprachigen Bevölkerung fungieren konnte; hier spricht Haller zum ersten Mal die mächtige Rolle der Südtiroler Volkspartei (SVP) an, auf die er später noch näher eingeht. Ferner wird erwogen und bejaht, dass das Wort „auch“ bedeutet, dass für die Festlegung der Kompetenzen ebenfalls Österreich heranzuziehen sei. Schließlich sieht ein letzter Punkt des Vertrags noch Regelungen zum Ausbau der bilateralen gutnachbarlichen Beziehungen vor.

Könnte der Abschluss des PV als erfolgversprechender Beginn gewertet werden, ergaben sich bei seiner Durchführung tiefgreifende Meinungsverschiedenheiten, insbesondere wegen der verfassungsrechtlich errichteten Region Trentino (Trient)-Alto

Adige und eines Autonomiestatuts, das ohne wirkliche Beteiligung der deutschsprachigen Bevölkerung und Österreichs zustande kam. Während die Letztgenannten von einer „Scheinautonomie“ und der Nichterfüllung des PV sprachen, hielt Italien den Vertrag für erfüllt und sah in der Südtirolfrage nur (noch) eine innerstaatliche Angelegenheit. Die Situation eskalierte Ende der 1950er/Anfang der 1960er Jahre so sehr, dass der Konflikt nun auch mit zahlreiche Menschenleben fordernden Bombenanschlägen ausgetragen wurde, was auch im Ausland, gerade in Deutschland, woran sich der Rezensent gut erinnert, Entsetzen hervorrief. Zwei Resolutionen der VN Generalversammlung von 1960 und 1961 verstärkten den politischen Druck auf eine friedliche Einigung. Erst 1969 konnte die sog. Paket-Autonomie vereinbart werden, dem allerdings die Delegierten der SVP-Landesversammlung nur mit 52,9 % gegen 44,5 % der Stimmen zustimmten. Ein „Paket“ mit 137 Maßnahmen (darunter 97 erforderlichen Verfassungsänderungen) und ein „Operationskalender“, der 18 innerhalb einer bestimmten Frist abzuarbeitende Punkte enthielt, bildeten die Grundlage dieses zweiten Autonomiestatuts von 1971, dessen Bestimmungen vom Autor ausführlich dargelegt werden (S. 227 ff.). Am 11. Juni 1992 gab Österreich als Zeichen der Erledigung eine Schlusserklärung gegenüber Italien ab, und die VN wurden von der Streiterledigung in Kenntnis gesetzt. Zugleich wurde von beiden Staaten die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs für alle Streitigkeiten über Auslegung und Anwendung des PV anerkannt, auch wenn es sich um Fälle vor Inkrafttreten des Europäischen Streitbeilegungsabkommens von 1957 handelt. Zeitgleich schlossen die beiden Staaten ein Rahmenabkommen über grenzüberschreitende Zusammenarbeit ab. Die Maßnahmen des „Pakets“ werden auch von der deutschsprachigen Bevölkerung Südtirols und Österreich als Erfüllung des PV betrachte, die völkerrechtlich nicht einseitig widerrufen werden können.

Eine weitere Entwicklungsstufe wurde mit der Änderung der italienischen Verfassung von 2001 erreicht (S. 277 ff.), mit der zum

einen die Stellung des Völkervertragsrechts im Verfassungsgefüge verbessert, zum anderen die Kompetenzen zwischen Staat und Regionen neu geordnet wurden. Für Südtirol wurde wichtig, dass mit der Reform die institutionelle Bedeutung der autonomen Region Bozen-Trient zugunsten der sie konstituierenden Länder, der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol und der Provinz Trient, geschwächt wurde. So verfügen nunmehr die Länder über das Recht zur Regelung der Regierungsform, des Wahlrechts und zur Einführung von Instrumenten direkter Demokratie. Darüber hinaus erhielten die Länder weitere Gesetzgebungskompetenzen, deren Inhalte freilich zahlreiche Auslegungsschwierigkeiten hervorriefen, die zu einer großen Zahl von Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs (VfGH) geführt haben. Als vor allem problematisch stellte sich dabei heraus, dass in vielen Bereichen die Kompetenzen der Länder nicht klar von den dem Staat zustehenden Querschnittskompetenzen wie Handelskompetenz oder Wettbewerbsschutz zu trennen sind und von diesen nach der Rechtsprechung überlagert werden, was, wie vom Autor festgestellt wird, die Kompetenzübertragung ihres Sinnes beraubt. Problematischer noch sei, dass auch schon zuvor bestehende Landeskompetenzen, z. B. auf den Gebieten Landschaftsschutz, Raumordnung, Jagd, Fremdenverkehr, Gesundheitswesen und öffentliche Betriebe, deutlich mit dem Argument staatlicher Querschnittskompetenzen eingeschränkt worden seien. In diesem Abschnitt stützt sich Haller stark auf ein im Jahr 2015 von Walter Obwexer und Esther Happacher, den beiden Betreuenden der Innsbrucker Dissertation, im Auftrag der Südtiroler Landesregierung gefertigtes umfangreiches Gutachten, dem er in den meisten Punkten folgt. Insgesamt, so das Ergebnis, sei damit das Schutzniveau von 1992 einseitig unterschritten worden.

Bevor Haller erörtert, wie dieses Schutzniveau wiederherzustellen sei, greift er eine schon zuvor angesprochene Frage wieder auf, nämlich die nach der legitimen Repräsentation der deutschsprachigen Bevölkerung in Südtirol, also die Frage, wer die Teilhaberechte der Minderheit bei der Aus-

gestaltung der Autonomie ausüben darf (S. 415 ff.). Angesichts der überwältigenden Mehrheit, die die SVP bei Wahlen stets erreichen konnte, war das lange kein praktisches Problem, doch verringert sich die Dominanz der SVP seit den Landtagswahlen 2008. Noch verfügt die SVP über die absolute Mehrheit, das könnte sich aber ändern. Haller diskutiert daher sinnvollerweise alternative Möglichkeiten, wie der Mehrheitswille der deutschsprachigen Minderheit ermittelt werden könnte (S. 439 ff.), auf die aber hier nicht weiter eingegangen werden kann.

Für die Initiativen, das Schutzniveau von 1992 wiederherzustellen, ist wichtig zu wissen, welche Rolle Österreich dabei spielen kann. Haller weist darauf hin, dass die Schutzfunktion Österreichs für die deutschsprachige (übrigens auch die ladinischsprachige, S. 479) Minderheit Südtirols heute auch von Italien aufgrund zahlreicher Brief- und Notenwechsel anerkannt ist, woraus folge, dass die in verschiedenen Briefwechseln zum Ausdruck gebrachte „eilvernehmliche bilaterale Vorgangsweise“ (S. 467) nicht nur die deutschsprachige Minderheit, sondern auch Österreich einschließt. Die seit 2001 mit Hilfe der Querschnittskompetenzargumentation erfolgten Einschränkungen der vereinbarten Sonderautonomie seien jedoch von Österreich nicht konsentiert worden und darum völkerrechtswidrig (S. 451 ff.).

Im folgenden Abschnitt diskutiert Haller die Möglichkeiten und Wege zur Wiederherstellung des Schutzniveaus von 1992 auf der Grundlage des Völker- und Verfassungsrechts; teilweise sind bereits Erfolge erzielt worden. Dazu werden konkrete Vorschläge unterbreitet, mit denen die Balance von Stabilität und Flexibilität des Autonomiestatus gewahrt werden kann. Abschließende Betrachtungen fassen die Ergebnisse dieser sehr bemerkenswerten Arbeit, die zu Recht bereits mehrfach ausgezeichnet wurde, zusammen.

Das Buch ist hier so ausführlich dargestellt worden, weil es mir darauf ankam, an dem von ihm behandelten Beispiel die vielfältigen Schwierigkeiten, aber auch Möglichkeiten auf dem Weg darzustellen, eine in den meisten Fällen von den Staaten als Gefährdung ihrer Souveränität und Integrität höchst misstrauisch betrachtete Situation zu befrieden, mit den Mitteln des Rechts zu begleiten und neu auftretende Probleme zu bewältigen. Minderheiten können Chancen geben, sie können wie im Fall Südtirol zu einem „verbindenden Element“ zwischen den beteiligten Staaten werden, wenn sie in ihrer Eigenart geschätzt und nicht dem Versuch der Assimilation unterworfen werden. Unabdingbar für die Etablierung eines dauerhaften, Frieden gewährleistenden Rechtsregimes ist jedoch die schon vom Ständigen Internationalen Gerichtshof 1935 (Minderheitenschulen in Albanien) geteilte Erkenntnis, dass die bloße Gleichstellung mit der Mehrheitsbevölkerung nicht ausreicht, die Fortdauer der Besonderheiten und damit der Existenz der Minderheit zu sichern. Hilfreich ist die Bereitstellung unabhängiger gerichtlicher Instanzen, die über auftretende Meinungsunterschiede entscheiden. Hilfreich ist neben der innerstaatlichen, am besten verfassungsrechtlichen Verankerung des Schutzsystems auch die völkerrechtliche Grundlegung des konkreten Systems, die einen Staat berechtigt, eine schützende Funktion zugunsten der Minderheit auszuüben. Dass dies alles nur gelingen kann, wenn die beteiligten Staaten – zu ihrem eigenen Vorteil – bereit sind, im Einklang mit der betroffenen Minderheit kooperativ nach angemessenen Lösungen zu suchen, bedarf kaum der Betonung. Dies stellt auch Anforderungen an die Minderheit selbst, was ihre Ziele und die Mittel, um sie zu erreichen, betrifft. Kein Staat kann Gewaltausbrüche dulden. Dass die gefährliche Phase der Autonomieentwicklung in den Jahren 1959 bis 1967 („Bombenjahre“) überwunden werden konnte, ist letztlich der zurückgekehrten Vernunft aller Beteiligten zu verdanken.

Eckart Klein