

Das Südtirol-Kondominium

Vor 30 Jahren endete der Südtirolstreit zwischen Italien und Österreich vor der UNO – mit weitreichenden Folgen. Die Streitbeilegung bindet beide Staaten eng aneinander.

Viva Alto Adige“, titelte die *New York Times* am 14. Juni 1992. *The Washington Post* war einige Tage später nicht weniger euphorisch: „While war rages all round them, Austria and Italy dance together.“

Mitgetanzt hat vor 30 Jahren auch der Generalsekretär der Vereinten Nationen (UNO), Boutros Ghali, als er am 19. Juni die Notifizierungsurkunde Österreichs und Italiens zur Beilegung des Südtirolstreits entgegennahm. Die Art, wie ein Minderheitenkonflikt zwischen zwei Staaten gelöst worden sei, stellte er als vorbildlich hin. Auch Italiens Außenminister Vincenzo Scotti verwies bei der „Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit“ (KSZE) 1992 voller Stolz auf die Lösung dieses Konflikts; er war überzeugt, dass sie auch für den Minderheitenschutz im Rahmen der KSZE als Modell stehen könnte.

Der Streit war bei der UNO mit zwei Resolutionen 1960 und 1961 anhängig gemacht worden. Es war eine diplomatische Meisterleistung des späteren österreichischen Bundeskanzlers Bruno Kreisky. Mit Unterstützung der Staaten des globalen Südens war es ihm gelungen, dem mächtigen Nato-Land Italien Verhandlungen über Südtirols Autonomie abzurufen; bis dahin waren sie nach Meinung von Bozen, Innsbruck und Wien durch Italien sabotiert worden.

Schon 1961 wurden die Verhandlungen in der sogenannten „19er Kommission“ aufgenommen. 1969 nahm die SVP das Paket an, das dann mit seinen 137 Maßnahmen, 25 Präzisierungen und 31 Fußnoten (Auslegungsregeln) Grundlage des Zweiten Autonomiestatuts von 1972 wurde. Danach dauerte es nochmals 20 Jahre, bis diese vereinbarten Maßnahmen mit Durchführungsbestimmungen umgesetzt wurden.

Am 30. Januar 1992 erklärte Italiens Ministerpräsident Giulio Andreotti vor dem römischen Parlament das „Paket“ aus italienischer Sicht als erfüllt. Mit einer diplomatischen Note am 22. April anerkannte Italien zudem die internationale Verankerung des Pakets. SVP-Obmann Roland Riz, der dem Langzeitobmann und Landeshauptmann Silvius Magnago (1914–2010) gefolgt war, setzte alle Hebel in Bewegung, damit die Südtiroler Volkspartei den Paketabschluss annahm. Riz war erfolgreich, Ende Mai 1992

waren 83 Prozent bei der SVP-Landesversammlung auf seiner Seite. Der Tiroler Landtag und der österreichische Nationalrat stimmten dem Abschluss ebenfalls zu, nur die Freiheitlichen scherten aus. Am 11. Juni übergab Österreich der italienischen Regierung die Streitbeilegungserklärung, die am 19. der UNO vorgelegt wurde.

Mit der Streitbeilegung hat nicht nur der Erste Weltkrieg sein definitives Ende gefunden, ist nicht nur die Autonomie von 1972 einvernehmlich abgeschlossen worden, sondern sie hat eine substantielle Wende erlebt. Die Autonomie ist definitiv international verankert. Ausdruck dafür war schon die Regierungserklärung des neuen Ministerpräsidenten Giulio Amato nach den Parlamentswahlen vom April 1992.

Das Thema Südtirol behandelte er nicht mehr wie früher im innenpolitischen, sondern im außenpolitischen Teil. Damit aber nicht genug. Denn in der Streitbeilegung werden drei Politikfelder auf dieselbe Ebene gestellt: der Minderheitenschutz der deutsch- und ladinischsprachigen Bevölkerung, die territoriale Selbstverwaltung und das friedliche Zusammenleben der Sprachgruppen. In diesen drei Politikfeldern sind beide Staaten miteinander verzahnt.

Das hat unerwartete Auswirkungen, denn auf der Grundlage der Streitbeilegungserklärung kann Südtirol heute völkerrechtlich als Kondominium „sui generis“ (besonderer Art) angesehen werden. Nach internationalem Recht besteht ein Kondominium, wenn zwei oder mehrere Staaten gemeinsam souveräne Rechte über ein bestimmtes Territorium ausüben.

Bislang hat man das Kondominium meist als Instrument zur Regelung von Konflikten rund um die Souveränität eines Territoriums angesehen, als Instrument zur Befriedung eines sehr oft ethnischen Grenzkonflikts. Insofern wurde besonders in der Vergangenheit das Instrument des Kondominiums vor allem dann eingesetzt, wenn Konfliktlösungen gescheitert waren. Deshalb gelten kondominiale Lösungen in der Regel als zeitlich limitiert, bis es zu einer definitiven Lösung kommt.

Italien und Österreich sind den umgekehrten Weg gegangen. Südtirol startete 1946 nicht als Kondominium zwischen Italien und Österreich,

Wenn es um Südtirol geht, sind Österreich und Italien eng miteinander verzahnt. Kein Staat kann einseitige Maßnahmen treffen.



Foto: Othmar Seehausner

Landeshauptmann Silvius Magnago 1992 auf dem Weg zur Unterschrift unter die Streitbeilegungserklärung (die Schützen protestierten): Ende eines Weges, der Anfang der 1960er-Jahre begonnen hatte.

sondern hat sich erst allmählich dazu entwickelt, nachdem der Konflikt zwischen Rom und Wien bereits befriedet war.

Weshalb aber „sui generis“? Das Kondominium war ursprünglich Ausfluss unbeschränkter staatlicher Souveränität. Diese Logik staatlicher Souveränität hat in den letzten Jahrzehnten einen Wandel erlebt, der in Europa mit dem europäischen Integrationsprozess zusammenhängt. Da die Macht der Souveränität für die staatliche Identität abgenommen hat, eröffnen sich auch für das Kondominium neue Perspektiven. So sehen wir, dass es längst nicht nur einen Typus von Kondominium gibt, sondern davon abgestufte Erscheinungsformen, von der gemeinsamen Verwaltung eines Territoriums, das sich in der Souveränität von zwei Staaten befindet, bis hin zu einer Vormacht eines Staates gegenüber einem anderen, auch wenn beide gemeinsam im Kondominium leben.

Südtirol ist ein Beispiel dafür. Italien und Österreich haben mit dem Pariser Vertrag noch nicht gemeinsam souveräne Rechte über ein bestimmtes Territorium ausgeübt, was eine klassische Voraussetzung für ein Kondominium darstellt. Aber im Laufe der politischen Entwicklung haben sich allmählich und zunehmend Merkmale einer solchen Gemeinsamkeit herausgebildet. Der wohl definitive Sprung zur Verrechtlichung gemeinsamer souveräner Rechte erfolgte mit der Streitbeilegungserklärung vor 30 Jahren, in der auf die vollständige Erfüllung des Gruber-De

Gasperi-Abkommens und des friedlichen Zusammenlebens verschiedener Sprachgruppen verwiesen wird. Im Klartext heißt dies, dass alle Normen des Minderheitenschutzes im Rahmen der Territorialautonomie und alle Normen und Maßnahmen, die das friedliche Zusammenleben aller Sprachgruppen in Südtirol – nicht nur der Sprachminderheiten – betreffen, wesentliche Elemente eines Kondominiums hinsichtlich eines bestimmten Territoriums darstellen.

Sowohl Italien als auch Österreich können in Bezug auf diese Politikfelder nicht alleine handeln. Eine Folge dieses neuen Rechtsverhältnisses zwischen Italien und Österreich ist, dass die beiden Länder in den Politikfeldern der Autonomie, des Minderheitenschutzes und des Zusammenlebens der Sprachgruppen keine einseitigen Maßnahmen treffen können, sondern nur im Einvernehmen.

Paradebeispiel war der Doppelpass für Südtiroler, den Österreichs Regierung aus Volkspartei und Freiheitlichen 2017 einseitig verleihen wollte. Sehr bald musste Österreich aber anerkennen, dass es dazu das Einverständnis Italiens benötigte.

Das Verhältnis zwischen Österreich und Italien in Bezug auf Südtirol ist somit in der bilateralen Praxis vom gegenseitigen Verzicht auf einseitige Vorgangsweisen gekennzeichnet.

Dass es einmal so weit kommen wird, hätte sich Silvius Magnago wahrscheinlich nie träumen lassen.

■
Günther Pallaver