

DIE EUROPÄISCHE DIMENSION DES GRUBER-DEGASPERI-ABKOMMENS

Erster Teil: die österreichische Seite

Betrachtungen von Peter Perntaler und Gabriel Nikolajj Toggenburg

Zeugnisse von Franz Matscher, Peter Jankowitsch, Alois Mock,
Franz Vranitzky, Kurt Stürzenbecher

Die europäische Dimension des Gruber-Degasperi-Abkommens: Versuch einer Annäherung

Gabriel Nikolajj Toggenburg

Zur Problematik einer Europäischen Dimension des Gruber-Degasperi-Abkommens

„Europäisch“ ist ein Begriff dem die heutige Umgangssprache - in diffus emotionalistischer Überschreitung des Begriffsfeldes - eine schlechthin positive Signalkraft anwachsen ließ. Wenn hier aber von einer *Europäischen* Dimension des Gruber-Degasperi-Abkommens zu sprechen ist, so soll dies nicht darauf abzielen dieses - in seiner historischen und politischen Bedeutung nicht unumstrittene - Abkommen zu erklären¹. Vielmehr ist wohl sogleich mit einem *caveat* zu beginnen: die Existenz einer *genuin* Europäischen Dimension des Gruber-Degasperi-Abkommens ist zu bezweifeln. Dies liegt weniger an der Ambition des Abkommens selbst, sondern bereits in der Tatsache, dass zur Geburtsstunde des Abkommens niemand eine Vorstellung davon haben konnte, was denn „Europäisch“ sei.

Mag es auch banal erscheinen, so scheint es dennoch wert daran zu erinnern: Die Genese des Gruber-Degasperi-Abkommens liegt jenseits dessen, was wir heute als das (völker)rechtlich verfasste „Europa“ kennen. Als Alcide Degasperi und Karl Gruber im unmittelbaren Nachkriegsjahr das nach ihnen benannte Abkommen unterzeichneten, war dieses Europa bei vielen vielleicht eine poetische Lebenshoffnung,

¹ Gerade das Umfeld der Feierlichkeiten zum 60-Jahres Jubiläum des Gruber-Degasperi-Abkommens hat wieder einmal deutlich gemacht wie weit die entsprechenden Lesarten der Bedeutung des Abkommens in Wien, Bozen, Trient und Rom auseinander laufen.

² Im Mai 1949 gründeten 10 Staaten den Europarat und im April 1951 fanden sich 6 Staaten zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) zusammen.

³ Vielmehr gingen die entsprechenden Bestimmungen des Abkommens - wie etwa die Anerkennung akademischer Grade - über das hinaus was die beiden großen Organisationen Europas zu dieser Zeit bieten konnten.

bei manchen ein politisches Zukunftskonzept, für niemand jedoch ein greifbares juristisches Konstrukt. Erst 3 bzw. 6 Jahre nach Unterzeichnung des Gruber-Degasperi-Abkommens kam der Europäische Integrationsprozess auf 2 getrennten Gleisen (Europarat und EWG)² ins Rollen. Italien fungierte auf beiden dieser Gleise als Gründungsmotor, Österreich aber blieb vorerst von beiden Prozessen ausgeschlossen. Das Gruber-Degasperi-Abkommen entstammt somit bereits *strukturell* einem Kontext, der jenseits der Mauern eines gemeinsamen europäischen Hauses anzusiedeln ist.

Viel wichtiger als diese wohl formalistische Überlegung ist hier aber, dass sich das bilaterale Gruber-Degasperi-Abkommen, mit einer Trias von Grundanliegen befasst, die kaum als genuin "Europäisch" gelten konnte. Die Einräumung "*voller Gleichberechtigung*" von Minderheiten (Punkt 1 des Abkommens) und die Herstellung einer "*autonomen regionalen Gesetzgebungs- und Vollzugsgewalt*" (Punkt 2 des Abkommens) gehören nicht zu jenen Bereichen, denen sich Europarat und EWG auf multilateraler Ebene annahm. Selbst das dritte Anliegen des Gruber-Degasperi-Abkommens, die Herstellung "*gutnachbarlicher Beziehungen*" (Punkt 3 des Abkommens), wurde keineswegs durch rechtliche Vorgaben aus Europa vollinhaltlich abgedeckt³. Auch ein Blick aus einer *inhaltlichen* Perspektive bestätigt somit, dass das Gruber-Degasperi-Abkommen einen Sonderfall darstellte, der nicht nur *über*, sondern *jenseits* der Standards und Strukturen des erst langsam zu sich findenden "Europa" angesiedelt war.

Vor diesem Hintergrund kann auch nicht erstaunen, dass eine "Internationalisierung" der Südtirolfrage in den 60er Jahre nicht eine Befassung des Europarates oder der EWG sondern eine Befassung der Vereinten Nationen meinte⁴. Vereinfachend kann man sagen, dass sich deutlich mehr als die Hälfte der nunmehr 60-jährigen Geschichte des Gruber-Degasperi-Abkommens in einer Zeit abspielte, in der das offizielle Europa Agenden wie Minderheitenschutz sowie regionale Identitäten und

⁴ Es ist daran zu erinnern, dass Österreich zu dieser Zeit zwar nicht der EWG wohl aber (seit 1956) dem Europarat angehörte. In Sachen Südtirol blieb es aber im Rahmen des Europarates bei sehr "bescheidenen und relativ wirkungslosen Versuchen" sich der Südtirol-Saga anzunehmen. Siehe Michael Gehler, Vollendung der Bilateralisierung als diplomatisch-juristisches Kunststück: Die Streitbeilegungserklärung zwischen Italien und Österreich 1992, in Sieglinde Clementi und Jens Woelk (Hrsg.), *Zehn Jahre Streitbeilegung im Südtirolkonflikt zwischen Italien und Österreich*, Nomos, Baden-Baden 2003, S. 17-47, 17.

Autonomien noch nicht als gemeinsames politisches Anliegen, geschweige denn als gemeinsamen juristisch ausformulierten Besitzstand, entdeckt hatte. Erst die zweite Hälfte der 80er Jahre lässt Europa langsam zu dem werden was es heute ist: ein Kontinent dessen beide völkerrechtliche Gesichter - Europarat und Europäische Union - sich des Schutzes von Minderheiten und der Belange der Regionen rechtlich annehmen. Insofern darf es nicht verwundern, dass sich die oft artikuliert Hoffung, Südtirol sei eine Frage des "europäischen Gewissens" als unzutreffend und realitätsfern erwies⁵.

Aus diesem "langen Schweigen" Europas zu schließen, dass die Europäische Dimension des Gruber-Degasperi-Abkommens in einer Vorbildwirkung für ganz Europa läge, wäre nicht nur Ausdruck provinzieller Nabelschau, sondern auch in der Sache falsch. Für die angesprochenen späteren Entwicklungen in Europa ist weder das Gruber-Degasperi-Abkommen noch die daraus entstehende Südtiroler Autonomie kausal. Dennoch kann nicht übersehen werden, dass das Gruber-Degasperi-Abkommen etwas normativ vorwegnimmt, das erst später zu einem Anliegen der großen Europäischen Organisationen wird. Umgekehrt befindet sich das System der Südtiroler Autonomie (welches ja auf die "Grundnorm" des Gruber-Degasperi-Abkommens rückführbar ist)⁶ mit den Europäischen Entwicklungen nicht nur in politischer⁷, sondern auch in normativer Wechselwirkung, sodass auch hierin eine Europäische Dimension des Gruber-Degasperi-Abkommens gesehen werden kann⁸.

Um diese Gemengelage normativer Entwicklungen in der gebotenen Kürze darstellen zu können, soll hier auf zwei im Gruber-Degasperi-Abkommen angelegte Grundprinzipien abgestellt werden: (transnationale) Mobilität und (regionale) Autonomie.

⁵ "Südtirol ist keine Frage des 'europäischen Gewissens'. Bilateralisierung als Lösungsprinzip und das damit verbundene 'Versagen' Europas", so betitelt Michael Gehler seine These Nummer 18. Siehe Gehler, 25 Thesen zur österreichischen (und italienischen) Südtirolpolitik 1945 bis 2001, in Markus Warasin (Hrsg.), Unsere Sache ist gerecht, Athesia, Bozen 2002, S. 232-255, 242.

⁶ Diese juristische Verbindung war in der politischen Debatte bekannter Weise lange umstritten. 1989 hat allerdings der italienische Verfassungsgerichtshof im Urteil Nr. 242 eben diese Verbindung bestätigt. Siehe dazu etwa Peter Hilpold, Die völkerrechtliche Absicherung der Südtirolautonomie, in Joseph Marko et al. (Hrsg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie, Nomos 2005, S. 38-46.

⁷ Die politischen Wechselwirkungen zwischen Europäischer Integration und der Entwicklung der Südtiroler Autonomie sind durchaus zahlreich. Während die Stagnation des Europäischen Integrationsprozesses, in den 60-er Jahren der Südtirolfrage nicht zuträglich war, brachte die aufkeimende Dynamik im Kontext der EG-Norderweiterung wieder Bewegung in die Fronten. Die Aufgabe des Vetos Italiens gegen Österreich im Rahmen der EWG-Assoziationsverhandlungen fällt zeitlich mit dem Paketabschluss zusammen und die Streitbeilegung des Jahres 1992 steht im Kontext der österreichischen Beitrittsbemühungen zur

Mobilität wie Autonomie dienen beide dem übergeordneten Zweck, die "volkkliche Eigenart" und die "kulturelle und wirtschaftliche Entwicklung" der deutschen Sprachgruppe im regionalen Kontext zu schützen⁹. Mit beiden dieser Anliegen zielten Gruber und Degasperi darauf ab, negative Auswirkungen der endgültigen Abtrennung Südtirols von Nordtirol abzufedern und der "Unrechtsgrenze" am Brenner so die praktische Trenn- und damit die politische Sprengkraft zu entziehen. Im folgenden zweiten Abschnitt soll geschildert werden wie sich die Europäische Integration zum Mobilitätsaspekt des Abkommens verhält. Im dritten Abschnitt wird dann auf das Verhältnis zwischen Autonomie und Europäischer Integration abgestellt. In einem letzten Abschnitt findet sich schließlich ein Ausklang zur Frage, inwieweit sich Europa des Erbes der Herren Gruber und Degasperi angenommen hat.

Der Aspekt der Mobilität: europäische Integration als effiziente Überhöhung des Anliegens von Gruber und Degasperi

Das Gruber-Degasperi-Abkommen beschränkt sich nicht auf die Einräumung von Minderheiten¹⁰ - und Autonomierechten¹¹ (beide kann man als Ausdruck des Prinzips der Autonomie begreifen), sondern sieht im Punkt 3 des Abkommens auch eine Verstärkung der transnationalen Beziehungen und des Grenzverkehrs zwischen Österreich und Italien vor. Dieser Aspekt der grenzüberschreitenden Mobilität ergänzt den Aspekt der Autonomie. Während Autonomie (durch die Verleihung von Sonderrechten) eine sanfte Abkoppelung des Territoriums von Rom ermöglicht, stellt der Aspekt der transnationalen Mobilität eine ebenso sanfte (Wieder)ankoppelung an Innsbruck

EG. Siehe dazu Michael Gehler, *Vollendung der Bilateralisierung...*, a.a.O., S. 22 und 24 und 25.

⁸ Eine weitere Europäische Dimension des Gruber-Degasperi-Kontextes mag man in der Tatsache erkennen, dass eine Reihe von Anregungen für die Entwicklung des Europäischen Minderheitenrechts aus Österreich und Südtirol kamen. Christoph Pan spricht in diesem Zusammenhang gar von einer "Innsbrucker Schule". Siehe dazu ausführlich Pan, *Zur Entstehung des europäischen Volksgruppenrechts*, in Markus Warasin (Hrsg.), *Unsere Sache ist gerecht*, a.a.O., S. 192-229. Für die Entwicklungen im Rahmen des Europarates kann in diesem Kontext insbesondere auf den so genannten "Bozner-Entwurf" (1992) verwiesen werden. Für den Rahmen der Europäischen Union sind das "Packet für Europa" (1998) und die "Bozner Erklärung zum Minderheitenschutz in der erweiterten Europäischen Union" (2004, siehe www.eurac.edu/pecede) einschlägig.

⁹ Siehe ersten Satz des ersten Punktes des Gruber-Degasperi-Abkommens.

¹⁰ Siehe Punkt 1 des Abkommens Gruber-Degasperi-Abkommens.

¹¹ Siehe Punkt 2 des Abkommens Gruber-Degasperi-Abkommens.

bzw. Wien in Aussicht¹². Im Rahmen eines *pactum de contrahendo* stellt das Gruber-Degasperi-Abkommen die beiden Staaten unter eine völkerrechtliche Pflicht, sich im Bereich des Grenzverkehrs bilateral zu verklammern und so *"gutnachbarliche Beziehungen"* herzustellen¹³. Die bilaterale Verklammerung soll Mobilität gewährleisten, und zwar durch den Abschluss einer *"Vereinbarung über die gegenseitige Anerkennung der Gültigkeit gewisser Studientitel und Hochschuldiplome"*¹⁴, eines *"Abkommen[s] für den freien Personen- und Güterdurchgangsverkehr zwischen Nord- und Osttirol auf dem Schienenwege und in möglichst weitgehendem Umfange auch auf dem Straßenwege"*¹⁵ und *"besonderer Vereinbarungen zur Erleichterung eines erweiterten Grenzverkehrs und eines örtlichen Austausches gewisser Mengen charakteristischer Erzeugnisse und Güter zwischen Österreich und Italien"*¹⁶. Auf diese Weise konzipiert das Gruber-Degasperi-Abkommen den freien Verkehr von Personen und Gütern als Mittel der osmotischen Durchsetzung der Brennergrenze. Die prominenteste Umsetzung dieses Mobilitätsauftrages ist wohl im so genannten Accordino zu sehen, welches somit hier beispielhaft herausgegriffen wird¹⁷. Als Folgeabkommen zum Gruber-Degasperi-Abkommen wurde es am 12. Mai 1949 von Italien und Österreich unterzeichnet, um die Bestimmungen des Artikels 3 litera d des Gruber-Degasperi-Abkommens *"zur Ausführung zu bringen"*¹⁸. Das Accordino errichtete auf dem Territorium des Trentino, Süd- und Nordtirols wie Vorarlbergs ein regionales Sonderzollregime, welches *"charakteristischen Erzeugnissen und Waren"*

¹² Es versteht sich von selbst dass die hier pointiert verwendeten Begriffe "Abkoppelung" und "Ankoppelung" nicht im engen juristischen Sinne zu verstehen sind.

¹³ Siehe Punkt 3 des Gruber-Degasperi-Abkommens.

¹⁴ Punkt 3 lit. b) des Gruber-Degasperi-Abkommens.

¹⁵ Punkt 3 lit. c) des Gruber-Degasperi-Abkommens.

¹⁶ Punkt 3 lit. d) des Gruber-Degasperi-Abkommens.

¹⁷ Umfassend zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Ausfüllung des Gruber-Degasperi-Abkommens: Waldemar Hummer, *La cooperazione economica nelle zone di confine*, in Andrea de Guttry und Natalino Ronzitti (Hrsg.), *I rapporti di vicinato tra Italia e Austria*, A. Giuffrè, Mailand 1987, S. 111-167. Es ist zu unterstreichen, dass freilich auch andere bilaterale Ausformungen der Mobilitätsdimension des Gruber-Degasperi-Abkommens im Rahmen der EG multilateral überlagert wurden. Für das zwischen Österreich und Italien akkordierte Regelungsregime zur Anerkennung von akademischen Titeln und Graden siehe Walter Obwexer, *Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben für die Anerkennung von akademischen Titeln und Graden am Beispiel der Notenwechsel zwischen Österreich und Italien*, in *Zeitschrift für Hochschulrecht*, 4(2005), S. 114-123.

¹⁸ Abkommen zwischen der Österreichischen Bundesregierung und der Italienischen Regierung über die

die privilegierte Mobilität eines transnationalen Marktes ermöglichte. Ein Umstand, der im Nachkriegseuropa weit jenseits der Normalität lag¹⁹. In seiner wirtschaftsliberalisierenden Wirkung ging das Accordino zu seinen Anfangszeiten *„wahrlich den Verträgen über EWG und EFTA weit voran“*²⁰. Es sah bereits 1949 - also in Zeiten in denen nationale Souveränitäten noch wie heilige Kühe behütet wurden - vor, dass die begünstigten Kontingente an Waren weder von Italien noch von Österreich bestimmt, sondern quasi-supranational von einer Gemischten Kommission festgelegt werden²¹. In der weitgehenden Reduktion von Handelshemmnissen bestätigt das Accordino das Gruber-Degasperi-Abkommen als ein Experiment der Grenzzersetzung²². Gleichzeitig legt das Accordino die Europäische Dimension des Regelungsanliegens der Herren Gruber und Degasperi offen. Denn sehr bald wurde klar, dass die Grenzrelativierung durch Herstellung von Mobilität auch das Herzstück des Europäischen Integrationsprozesses wurde. Auf diese Weise nahm das Accordino als ein *„grenzüberschreitendes Regionalabkommen“*²³ Europäische Entwicklungen vorweg und wurde in weiterer Folge von diesen Europäischen Entwicklungen selbst überlagert und letztlich verdrängt.

Diese *„Europäisierung“* des Gruber-Degasperi-Abkommens ist in erster Linie wirtschaftsgetrieben und entspringt dem Grundanliegen der EWG einen Binnenmarkt zu schaffen. Bereits in Artikel 2 des EWG-Vertrages machten sich die Staaten 1957 gegenseitig klar, dass es ihre Aufgabe sei, *„engere Beziehungen zwischen den Staa-*

Regelung des erleichterten Warenaustausches zwischen den österreichischen Bundesländern Tirol und Vorarlberg und der italienischen Region Trentino-Tiroler Etschland. Abgedruckt etwa in 40 Jahre *„Accordino“*, Herausgeber und Verleger Autonome Region Trentino-Südtirol, Bozen 1998, S. 41-52.

¹⁹ Freilich blieb das Abkommen deutlich hinter dem Handlungsauftrag des Gruber-Degasperi-Abkommens zurück, weil es sich auf eine detaillierte Regelung des erleichterten Warenaustausches über den Brenner hinweg beschränkte und die zentrale Frage des freien Personenverkehrs mit keinem Wort erwähnt.

²⁰ Felix Ermacora, Das Accordino als rechtspolitisches Instrument, in 40 Jahre *„Accordino“*, a.a.O., S. 53-64, 60.

²¹ Siehe dazu Art. 6 des Accordino. Der *„ständigen österreichisch-italienisch gemischten Kommission“* gehören jeweils 3 Mitglieder und 3 Ersatzmitglieder der beiden Staaten an. Die Kommission hat nicht nur die Aufgabe, die Kontingentlisten anzupassen, sondern auch *„Vorschläge zur Vervollständigung und zum Ausbau des Abkommens zu erstatten“*. Siehe Art. 6 lit. c) des Abkommens.

²² Siehe Felix Ermacora, Das Accordino als rechtspolitisches Instrument, a.a.O., S. 53. Wörtlich von einem *„experiment in the devaluation of frontiers“* sprach 1956 der englische Politiker Bevin. Siehe Felix Ermacora, Südtirol. Die verhinderte Selbstbestimmung, Wien 1991, S. 141-143.

²³ So bezeichnete Ermacora das Accordino. Siehe Ermacora, Das Accordino, a.a.O., S. 61.

ten zu fördern, die in dieser Gemeinschaft zusammengeschlossen sind". Im Rahmen einer Art. von "Europäischen Operationskalender" sah Artikel 3 des EWG-Vertrages unter anderem vor, die Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen bei der Ein- und Ausfuhr von Waren zwischen den Staaten abzuschaffen, einen gemeinsamen Zolltarif einzuführen, die Hindernisse für den freien Personen- Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten zu beseitigen und eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet des Verkehrs einzuführen. Dass die damit einhergehende Erosion der Trennungskraft zwischenstaatlicher Grenzen transnationale (also dies- und jenseits einer Grenze siedelnde) Minderheiten begünstigt, liegt auf der Hand. Dies musste politisch betrachtet noch deutlicher werden als sich die EWG in den 80er Jahren zunehmend ihrer regionalen Dimension annahm und Beginn der 90er Jahre das erste Interreg-Programm auflegte und damit den grenzüberschreitenden Kontakt auf *regionaler* Ebene aktiv finanziell stimulierte. "Cross-border-cooperation" wurde zum erklärten Ziel Europäischer Regionalpolitik²⁴.

Freilich war das Verhältnis zwischen Italien und Österreich von diesen Entwicklungen mangels EWG-Mitgliedschaft Österreichs anfangs nicht direkt betroffen. Sehr bald jedoch machte sich die erstaunliche Gravitationskraft des Projektes der Europäischen Integration bemerkbar. Mit jedem Schritt den Österreich auf die EWG zuschritt relativierte sich die praktische Bedeutung des Accordinos und damit auch des Mobilitätselementes des Gruber-Degasperi-Abkommens: mit dem Zollabbau im Rahmen des Freihandelsabkommens zwischen Österreich und den Europäischen Gemeinschaften hat das Accordino zunehmend an substantiellen Mehrwert und damit politischer Bedeutung verloren²⁵. Während das Accordino beim Beitritt Österreichs zum EWR noch ausdrückliche Absicherung fand²⁶, ist im Beitrittsvertrag Österreichs zur Union vom Accordino nichts zu lesen. Zwar genießt es als so

²⁴ Für die gegenwärtige Förderkulisse 2000-2006 hat die Europäische Kommission ein Interreg III-A-Programm zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Italien und Österreich genehmigt. Das Programm umfasst die Grenzgebiete der Regionen bzw. Provinzen Friaul, Venetien und Südtirol in Italien sowie die österreichischen Bundesländer Kärnten, Salzburg und Tirol. Von den Mitteln in Höhe von insgesamt 70,421 Mio. bestreitet die EU 33,627 Mio Euro. Siehe für nähere Informationen etwa http://ec.europa.eu/regional_policy/interreg3/index_de.htm und <http://www.interreg.net/>

²⁵ Siehe Alfred Pschorn, Zukunftsaspekte des Regionalabkommens Accordino, in 40 Jahre "Accordino", Herausgeber und Verleger Autonome Region Trentino-Südtirol, Bozen 1998, S. 202-207, 202.

²⁶ Art. 121 lit. c) des EWR-Abkommens sah ausdrücklich vor, dass die Zusammenarbeit im Rahmen des Accordino durch das EWR-Abkommen nicht beeinträchtigt wird (dieser Passus wurde letztlich - im Zuge

BETRACHTUNGEN

genannter Altvertrag im Sinne des Artikels 234 EG Bestandschutz wird aber von den Bestimmungen des EG-Vertrages materiell überschattet und wurde somit mit dem EU-Beitritt Österreichs inhaltlich obsolet²⁷. Die schleichende Demontage der Brennergrenze erfuhr im Rahmen der EU durch ein Dreigestirn an hochpolitischen Integrationsschritten einen einstweiligen Höhepunkt: die Schaffung einer gemeinsamen Unionsbürgerschaft im Vertrag von Maastricht (für Österreich ab 1995), die Abschaffung der Grenzkontrollen am Brenner im Rahmen des Schengen-Regimes (1998) und die Einführung gemeinsamer Münzen und Geldscheine im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion (2002). Spätestens mit diesen Entwicklungen, hat der von Gruber und Degasperis beschworene *"Geist der Billigkeit und Weitherzigkeit"* ein neues Europäisches Gesicht.

Es bleibt noch ein kurzer Blick auf jene Europäischen Entwicklungen zu werfen, die die Mobilität nicht aus Gründen des Binnenmarktes, sondern aus Gründen des Minderheitenschutzes herzustellen versuchen. Schließlich ist es nur nahe liegend, dass der transnationale Austausch zwischen "Mutterstaat" und seiner extraterritorialen Minderheit im Laufe der Jahrzehnte zunehmend anerkannt und gefördert wurde²⁸. Es ist aber einschränkend darauf hinzuweisen, dass sich das Europäische Minderheitenrecht - egal ob im Rahmen der OSZE oder des Europarats - erst mit dem so genannten *annus mirabilis*, also der Ostöffnung und der damit verbundenen Mobilisierung Europas verdichtet hat. In dem 1998 in Kraft tretenden und im Schoße des Europarates erarbeiteten Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten findet sich ein Bekenntnis zum *"Recht von Angehörigen nationaler Minderheiten..., ungehindert... Kontakte über Grenzen hinweg... herzustellen und zu pflegen"*. Doch es bleibt bei einer passiv formulierten Pflicht der Staaten, dieses Recht nicht zu beeinträchtigen. Von einer Pflicht der Staaten aktiv die transnationale Mobilität

der Ausdehnung des EWR auf die neuen EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2004 - gelöscht).

²⁷ Siehe Waldemar Hummer, Europäische Freizügigkeit und Schutz ethnischer Minderheiten: Der Fall Südtirol - Ein Modell mit Beispielwirkung oder ein überholtes Modell?, in Arbeiter- Freizeit- und Bildungsverein (Hrsg.), Freizügigkeit und Arbeitnehmerrecht im Spannungsfeld regionaler, nationaler und EG-Regelungen, Bozen 1992, S. 41-50, 44. Auf politischer Ebene war in der Resolution über das Accordino (gemeinsame Sitzung der Landtage Tirol, Vorarlberg, Trentino und Südtirol vom 21. Mai 1992) noch angeregt worden, das Accordino mit *"zusätzlichen Inhalten"* zu versehen.

²⁸ Vgl. in diesem Zusammenhang etwa Punkt 32.4 des Kopenhagen Dokumentes der OSZE (Juni 1990). Siehe Punkt IV des Genfer Berichts der OSZE (Juli 1991) in dem ebenso *"encouragement of grassroots community relations efforts ... between neighbouring communities sharing borders"* als wichtiges Element erwähnt wird.

in konkreten Schritten herzustellen ist keine Rede²⁹. Ähnliches offenbart ein Blick auf das Panorama *bilateraler* Beziehungen in Europa. Die frühen Bonn-Kopenhagen-Erklärungen³⁰ wie auch die zahlreichen bilateralen Abkommen, die nach dem Fall der Berliner Mauer abgeschlossen wurden, bleiben in ihrem "Grenzerosionspotential" bescheiden³¹. Auch der Wortlaut jüngerer bilateralen Abkommen wie jenes zwischen Restjugoslawien und Rumänien aus dem Jahre 2002³², jenes zwischen Serbien-Montenegro und Ungarn aus dem Jahre 2003³³ und jenes zwischen Serbien-Montenegro und Kroatien aus dem Jahre 2004³⁴ ist recht anspruchslos. Vor diesem Hintergrund kann geschlossen werden, dass das Minderheitenrecht wie es im Rahmen des Europarates, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa oder im Rahmen von bilateralen Kontakten entwickelt wurde, in seiner Mobilitätsgenerierung weit hinter dem Gruber-Degasperi-Abkommen (und dem darin verankerten *pactum de contrahendo* zur Herstellung eines rechtlich verdichteten Grenzregimes) zurückbleibt.

Nichtsdestotrotz muss dem Europarat eine gewichtige Rolle bei der Verknüpfung von Regionen dies- und jenseits nationaler Grenzen zuerkannt werden. Spätestens seit Anfang der 70-er Jahre ist die grenzüberschreitende Kooperation von Europäischen Regionen eine ausgeprägte Priorität des Europarates. Konkreten juristischen Ausfluss dieser Bemühungen bildet aber erst das Europäische Rahmenüberein-

²⁹ In Art. 17 Abs. 2 des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten heißt es zu transnationalen Kontakten: "Die Vertragsparteien verpflichten sich, nicht in das Recht von Angehörigen nationaler Minderheiten einzugreifen, ungehindert und friedlich Kontakte über Grenzen hinweg zu Personen herzustellen und zu pflegen, die sich rechtmäßig in anderen Staaten aufhalten, insbesondere zu Personen mit derselben ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Identität oder mit demselben kulturellen Erbe." In Artikel 18 Abs. 2 des Rahmenübereinkommens wird festgehalten, dass die Vertragsstaaten "gegebenenfalls ... Maßnahmen zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit" treffen.

³⁰ In den Bonn-Kopenhagen Erklärungen vom 29. März 1955 heißt es lediglich, dass das spezielle Interesse der deutschen bzw. dänischen Minderheit an Kontakten mit Deutschland bzw. Dänemark anerkannt werden soll (siehe Punkt II.8 der Kopenhagen Erklärung bzw. Punkt II.4 der Bonner Erklärung).

³¹ Im Artikel 11 des Ungarisch-Slowakischen Abkommens wie im Artikel 19 des Ungarisch-Rumänischen Abkommens ist immerhin konkret von der Eröffnung zusätzlicher Grenzübergänge die Rede.

³² Art. 10 des Abkommens fordert die Staaten auf, grenzüberschreitende Kooperation zu ermutigen, eingeschlossen jener im Rahmen von Euroregionen. Ausdrücklich wird auf die "bridging role of national minorities" Bezug genommen.

³³ Art. 10 des Vertrages sieht in seinem ersten Absatz vor, dass alle Organisationen - auch jene öffentlichen Rechts - die Minderheiten im jeweils anderen Staat unterstützen dürfen. Im zweiten Absatz wird die Möglichkeit garantiert, dass Minderheiten "intensive, free and direct contacts with communities having the same language and culture, but living in other states, as well as with the institutions and organisations of the latter" aufrecht erhalten dürfen.

kommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften aus dem Jahre 1980³⁵. In den Augen der Parlamentarischen Versammlung wurde damit die Basis für eine "neue Doktrin" im Völkerrecht geschaffen³⁶. Ein zweiter Blick auf das Abkommen zeigt allerdings, dass selbst in den 80-er Jahren keinerlei Bereitschaft auf dem völkerrechtlichen Parkett vorhanden war, in Sachen grenzüberschreitender Zusammenarbeit das Heft aus der Hand (der Staaten) zu geben. Das Abkommen beschränkt sich im Grunde darauf, die Staaten höflich anzuhalten, grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu fördern³⁷ und ihnen Mustervereinbarungen anzubieten³⁸. Das deutlich schärfer formulierte Zusatzprotokoll zum Rahmenübereinkommen ist erst Ende 1998 in Kraft getreten³⁹. In diesem Dokument gehen die Staaten soweit, ein ausdrückliches *Recht* der Gebietskörperschaften anzuerkennen, Vereinbarungen über grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den Gebietskörperschaften anderer Staaten zu schließen. Darüber hinaus akzeptieren die Signatarstaaten, dass solche Vereinbarungen eigene Organe (auch mit eigener Rechtspersönlichkeit) einsetzen können⁴⁰. Maßnahmen solcher Organe können sogar dieselben Rechtswirkungen zuerkannt werden wie dies für innerstaatliche Gebietskörperschaften üblich ist⁴¹.

Freilich ist an dieser Stelle einschränkend darauf hinzuweisen, dass das Zusatzprotokoll für mehr als die Hälfte der EU-Staaten nicht in Kraft steht⁴². Dazu kommt

³⁴ Siehe Art. 11 des Abkommens verpflichtet die Staaten, den Minderheiten "comprehensive, free and direct relations" mit dem Mutterstaat und seinen Bürgern zu ermöglichen. In Art. 12 des Abkommens wird festgehalten, dass die Staaten grenzüberschreitende Zusammenarbeit fördern.

³⁵ Das Abkommen wurde am 21. Mai 1980 in Madrid unterzeichnet und trat am 22. Dezember 1981 in Kraft. Es gilt momentan in 4/5 der 25 EU-Mitgliedstaaten (nicht ratifiziert haben Estland, Griechenland, Malta, Großbritannien und Zypern).

³⁶ Siehe Punkt 7 der Stellungnahme 96(1997) zum Madrider Rahmenübereinkommen.

³⁷ Art. 1 des Madrider Rahmenübereinkommens.

³⁸ Art. 3 Abs. 1 des Madrider Rahmenübereinkommens.

³⁹ Das 1. Zusatzprotokoll zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften wurde am 9. November 1995 unterzeichnet und ist am 1. Dezember 1998 in Kraft getreten.

⁴⁰ Art. 3 des Zusatzprotokolls zum Madrider Rahmenübereinkommens.

⁴¹ Art. 5 Abs. 1 des Zusatzprotokolls zum Madrider Rahmenübereinkommens.

⁴² 15 EU-Staaten haben nicht ratifiziert. Österreich hat das Protokoll am 17. März 2004 ratifiziert. Italien hat das Protokoll am 5. Dezember 2000 nur unterzeichnet. Erst kürzlich haben die 3 Landtage in einer gemeinsamen Sitzung ihre Landesregierungen "verpflichtet", sich dafür einzusetzen, dass das italienische Parlament die Ratifizierung "so schnell als möglich" vornimmt. Siehe Beschluss Nr. 4 vom 22. Februar 2005.

noch, dass diese Bemühungen im Rahmen des Europarates erst kürzlich durch eine Entwicklung im Rahmen der Europäischen Union überholt wurden.

Mit der Figur des *“Europäischen Verbundes für territoriale Zusammenarbeit”* (EVTZ) wurden 2006 erstmals supranationale Vorgaben für die strukturell verdichtete grenzüberschreitende Zusammenarbeit gemacht⁴³. Transregionale Strukturen werden somit aus der Vormundschaft diplomatischer Verhandlungen und völkerrechtlicher Vertragsgestaltung herausgehoben und in eine europaweit unmittelbar gültige supranationale Rechtsform gegossen. Für das gesamte Gebiet der Europäischen Gemeinschaft ist es nun möglich einen EVTZ zu gründen, der *automatisch* in jedem EU-Mitgliedstaat über die weitestgehende Rechts- und Geschäftsfähigkeit verfügt, die im jeweiligen Sitzstaat juristischen Personen zuerkannt wird. Für den Erwerb dieser Rechtsposition ist der transregionale Verband nicht auf das Inkrafttreten eines internationalen Abkommens angewiesen, sondern er erwirbt seine Rechtspersönlichkeit am Tag der Registrierung bzw. Veröffentlichung seines Sitzes⁴⁴. Der Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten einen solchen EVTZ zu untersagen ist beschränkt auf Fälle der Verletzung von Rechtsvorschriften⁴⁵. Nichtsdestotrotz bleibt der EVTZ insofern ein asymmetrisches Instrument als seine Aufgaben im Rahmen der Grenzen der *innerstaatlichen* Zuständigkeiten jedes seiner Mitglieder (lokale, regionale oder andere öffentliche Körperschaften) verbleiben müssen⁴⁶. Es bleibt abzuwarten inwieweit die Grenzregion Tirol-Südtirol-Trentino - der es bislang nicht gelungen ist sich erfolgreich institutionell zu verfassen - von diesen neuen gemeinschaftsrechtlichen Möglichkeiten Gebrauch machen wird⁴⁷.

Insgesamt kann man schließen, dass die Europäische Überlagerung des Mobilitätselementes des Gruber-Degasperi-Abkommens primär binnenmarktgeprägt ist und

⁴³ Siehe die Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), in ABl. L 210 vom 31. Juli 2006, S. 19-24.

⁴⁴ Art. 9 Abs. 1 der EVTZ-Verordnung.

⁴⁵ Art. 4 Abs. 3 der EVTZ-Verordnung. Dies darf freilich nicht dazu führen, dass die Möglichkeit einen EVTZ zu gründen konterkariert wird.

⁴⁶ Art. 3 und Art. 7 Abs. 2 der EVTZ-Verordnung. Jedenfalls ausgeschlossen bleibt die Ausübung hoheitlicher Befugnisse wie etwa *“Polizei- und Regelungsbefugnis”* oder Befugnisse und Verpflichtungen im Bereich Justiz und Außenpolitik. Siehe Art. 7 Abs. 4 der EVTZ-Verordnung.

⁴⁷ Eine *“große Lösung”* zur Institutionalisierung dessen was man als Altirol bezeichnen könnte ist bisher gescheitert. Eine funktionale Zusammenarbeit in Sachfragen konnte hingegen durchaus realisiert werden. Zu den juristischen und politischen Hintergründen der bisherigen Entwicklung siehe Francesco Palermo und

somit auf die Entwicklungen im Rahmen der EWG bzw. EU (und weniger auf jene im Europarat oder der OSZE) zurückzuführen ist. Es sind *supranationale* Rechtsformen und wirtschaftspolitische Regelungsziele statt klassisch völkerrechtlicher und minderheitenpolitischer Entwicklungen, die das grenzüberschreitende Anliegen des Gruber-Degasperi-Abkommens aufgegriffen und bald überflügelt haben. Auch auf dem Gebiet der Zusammenarbeit zwischen Regionen verschiedener Staaten hat sich die Union dazu aufgemacht, der grenzrelativierenden Mobilität in Europa mit dem EVTZ ein neues institutionelles Gesicht zu verleihen.

Der Aspekt der Autonomie: europäische Integration als ewiger Nachzügler und korrigierende Leitplanke zum Gruber-Degasperi-Erbe

Wie bereits ausgeführt ist das Gruber-Degasperi-Abkommen neben dem Aspekt der Mobilität auch dem Aspekt der Autonomie verpflichtet. Letzterer zerfällt wiederum in eine personale Dimension des Schutzes der Minderheitenangehörigen wie in eine territoriale Dimension der Einräumung territorialer Selbstverwaltungsrechte. So verspricht das Gruber-Degasperi-Abkommen den *„Staatsbürgern deutscher Zunge“* einerseits deutsche Volks- und Mittelschulen, die generelle Gleichberechtigung der deutschen Sprache, das Recht, die deutschen Familiennamen wieder zu erwerben, eine zweisprachige Ortsnamengebung und den gleichberechtigten Zugang zu öffentlichen Ämtern (Punkt 1 des Abkommens)⁴⁸. Andererseits wird - wenn auch recht vage - *„die Ausübung einer autonomen regionalen Gesetzgebungs- und Vollzugsge-
walt“* zuerkannt (Punkt 2 des Abkommens).

Jens Woelk, Die *„Europabrücke“* Tirol, Südtirol und Trentino, in Markus Warasin (Hrsg.), *Unsere Sache ist gerecht*, a.a.O., S. 258-280.

⁴⁸ In diesem Bereich mag man das Gruber-Degasperi-Abkommen auch in Beziehung zur historischen Erfahrung des Trentino unter k.u.k.-Zeiten sehen. Insbesondere während des ersten Weltkrieges stellten sich die Fragen der Toponomastik oder des Sprachgebrauches für das Trentiner Verwaltungs- und Gerichtswesen in gesteigerter Virulenz - und zwar unter umgekehrten Vorzeichen. Unter Leitung des damaligen österreichischen Statthalters von Tirol und Vorarlberg - Friedrich Toggenburg - versuchte die Zivilverwaltung, die Austrifizierungstendenzen der ausufernden Militärverwaltung im Trentino unter Kontrolle zu halten bzw. abzuschwächen. Siehe dazu Gerd Pichler, *Militari, amministrazione e politica in Tirolo durante la prima guerra mondiale*, Regione Trentino-Alto Adige, 2005, z.B. S. 101, 110, 160, 96, 108. Toggenburg hatte auch an höchster Stelle gegen die Verhaftung von Degasperi und anderer Mitglieder des italienischen Parlamentes interveniert (siehe Pichler, a.a.O., S. 122 und 123).

Was nun die minderheitenrechtliche Integration im Rahmen von Europarat und OSZE - angeht, so zeigt sich, dass das Gruber-Degasperi-Abkommen mit seiner starken Gewichtung auf den Sprach- und Bildungsaspekt Europäische Entwicklungen vorwegnimmt⁴⁹. Die Europäischen Hinweise bleiben aber - und das gilt ganz generell für das noch pränatale Minderheitenrecht auf multilateraler Ebene - bei systematisch eklektischen, juristisch unverbindlichen und sprachlich vagen Gesinnungserklärungen stehen. Ab Ende der 90-er Jahre kam es im Nahebereich der OSZE zu dem Versuch einer Europäischen Standardfassung im Rahmen der so genannten "OSZE-Empfehlungen"⁵⁰. Abgesehen davon, dass diese Empfehlungen kein OSZE-Dokument in *sensu strictu* darstellen⁵¹, sind sie nicht rechtsverbindlich und bleiben auch in der Substanz hinter dem Gruber-Degasperi-Abkommen zurück. Die Etablierung eines Europäischen Standards in rechtsverbindlicher Form gelang schließlich im Rahmen des Europarates. Dort wurde insbesondere nach dem *annus mirabilis* darauf gedrungen, ein minderheitenrechtliches Instrument für Europa zu entwerfen. Unter Bezugnahme auf die Dokumente der OSZE (damals KSZE) empfahl die Parlamentarische Versammlung ein einschlägiges Protokoll zur EMRK auszuarbeiten⁵². Nach einigen Rückschlägen kam es in diesem Fahrwasser 1998 zum Inkrafttreten des bereits erwähnten, von der EMRK unabhängigen Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Dieses Abkommen, welches für 39 Staaten (darunter 21 der 25 EU-Staaten)⁵³ in Kraft steht, ist Europas umfassendstes rechtsverbindliches Instrument im Bereich des multilateralen Minderheitenschutzes⁵⁴. Ein Blick in

⁴⁹ Vgl. die litera a), b) und c) des Punktes 1 des Gruber-Degasperi-Abkommens. Vgl. dazu Punkt 34 des Kopenhagener Dokumentes der OSZE (Juni 1990): *"The participating States will endeavour to ensure that persons belonging to national minorities, notwithstanding the need to learn the official language or languages of the State concerned, have adequate opportunities for instruction of their mother tongue or in their mother tongue, as well as, wherever possible and necessary, for its use before public authorities, in conformity with applicable national legislation."* Punkt IV des Genfer Berichts (Juli 1991) stellt lediglich fest, dass die Staaten mit Interesse feststellen, dass mit der Förderung des Erwerbs von Minderheitensprachkompetenz schon positive Ergebnisse erzielt wurden.

⁵⁰ Vgl. zu den Rechten im Erziehungswesen die Den Haag Empfehlungen von Oktober 1996, zu den Sprachenrechten die Oslo Empfehlungen von Februar 1998, zur Teilnahme am öffentlichen Leben die Lund Empfehlungen von September 1999, zum Gebrauch von Minderheitensprachen im öffentlichen Fernmeldewesen die Empfehlungen von Oktober 2003 und zur Gestaltung des Polizeiwesens die Empfehlungen vom 6. Februar 2006.

⁵¹ Die alleinige offizielle Anbindung an die OSZE reduziert sich auf die Tatsache, dass sie auf einer Initiative des Hochkommissars für nationale Minderheiten, also einem OSZE-Organ, fußen.

⁵² Vgl. Empfehlung 1134 (1990) der Parlamentarischen Versammlung.

⁵³ Nicht ratifiziert haben Belgien, Frankreich, Griechenland und Luxemburg.

die Bestimmungen zum Sprachgebrauch und Spracherwerb zeigt allerdings, dass dieser hier zentral verankerte Europäische Standard hinter den entsprechenden Bestimmungen des Gruber-Degasperi-Abkommens zurückbleibt.

Die entsprechenden Sprachrechte stehen unter zahlreichen Bedingungen. So wird etwa das Recht, im Verkehr mit den Verwaltungsbehörden die Minderheitensprache zu verwenden unter die Bedingung gestellt, dass dieses *„Anliegen einem entsprechendem Bedarf entspricht“* und *„möglich“* ist⁵⁵. Ein Recht auf ein Gerichtsverfahren in der Minderheitensprache ist erst gar nicht vorgesehen⁵⁶. Auch die Gleichberechtigung der Minderheitensprache in der Ortsnamengebung wurde im Rahmenübereinkommen nur halbherzig verankert. Die Pflicht der Vertragsstaaten zur topographischen Namensgebung in der Minderheitensprache ist nämlich mehrfach bedingt. Sie gilt nur für *„Gebiete, die traditionell von einer beträchtlichen Zahl“* von Minderheitenangehörigen bewohnt werden und selbst dann nur *„im Rahmen [der nationalen] Rechtsordnung“* und *„unter Berücksichtigung... [der] besondere[n] Gegebenheiten“* der Staaten und wenn *„dafür ausreichende Nachfrage besteht“*⁵⁷. Was das Schulwesen angeht, so haben die Staaten bloß *„erforderlichenfalls Maßnahmen“* zu treffen, *„um die Kenntnis der Kultur, Geschichte, Sprache und Religion ihrer nationalen Minderheiten wie auch der Mehrheit zu fördern“*⁵⁸. Auch das Recht auf den Unterricht in der Minderheitensprache ist im Rahmenübereinkommen nur bedingt anerkannt. Hier scheint die entsprechende Handlungspflicht der Staaten geradezu überbedingt und als Rechtspflicht stark ausgehört⁵⁹.

⁵⁴ Rainer Hofmann und Erik Friberg, *The Enlarged EU and the Council of Europe: Transfer of Standards and the Quest for Future Cooperation* in Gabriel N. Toggenburg (Hrsg.), *Minority Protection and the enlarged European Union*, a.a.O., S. 127-147, 130.

⁵⁵ Siehe Art. 10 Abs. 2 des Rahmenübereinkommens.

⁵⁶ Laut Art. 10 Abs. 3 des Rahmenübereinkommens ist bloß zu gewährleisten, dass die einer Minderheit angehörige Person *„in einer ihr verständlichen Sprache“* über die Gründe ihrer Festnahme und den Beschuldigungsgrund informiert wird und ihr das Recht eingeräumt wird, *„sich in dieser Sprache, erforderlichenfalls unter unentgeltlichen Beiziehung eines Dolmetscher, zu verteidigen“*.

⁵⁷ Siehe Art. 11 Abs. 3 des Rahmenübereinkommens.

⁵⁸ Siehe Art. 12 Abs. 1 des Rahmenübereinkommens.

⁵⁹ Die kunstreiche Verklausulierung des Artikel 14 Abs. 2 des Rahmenübereinkommens liest sich wie folgt: *„In Gebieten, die von Angehörigen nationaler Minderheiten traditionell oder in beträchtlicher Zahl bewohnt werden, bemühen sich die Vertragsparteien, wenn ausreichende Nachfrage besteht, soweit wie möglich und im Rahmen ihres Bildungssystems sicherzustellen, dass Angehörige dieser Minderheiten angemessene Möglichkeiten haben, die Minderheitensprache zu erlernen oder in dieser Sprache unterrichtet zu werden“*.

Auch ein Blick auf die zweite Dimension des Autonomieaspektes des Gruber-Degasperi-Abkommens, nämlich die Einräumung einer autonomen Gesetzgebungs- und Vollzugsgewalt samt Errichtung eines Proporzsystems bestätigt das bereits gewonnene Bild: der im europäischen Minderheitenrecht erreichte Standard überlagert keineswegs das Gruber-Degasperi-Abkommen vollinhaltlich und von einer inhaltlichen Aushöhlung durch Europäische Entwicklungen kann erst gar keine Rede sein! Im Rahmenübereinkommen ist weder von regionaler (bzw. kommunaler) Selbstverwaltung noch von einem Proporzsystem die Rede. Dies obwohl Österreich 1991 - nicht zuletzt wohl auch in Anlehnung an das Gruber-Degasperi-Abkommen - vorgeschlagen hatte, auch das Recht auf die Einführung eines Proporzsystems multilateral zu verankern⁶⁰. Selbst die Generalversammlung des Europarates hatte 2 Jahre später die Verankerung eines Rechts auf angemessene lokale oder regionale Autonomie bzw. eines "special status" gefordert⁶¹. Von diesen Bemühungen blieb aber im Rahmenübereinkommen nichts übrig. Auf der Ebene eines Europäischen Standards bleibt es bestenfalls bei einer gleichermaßen höflichen wie notorisch unverbindlichen Einladung, die Einführung regionaler Autonomien in Betracht zu ziehen⁶².

Es ist wohl davon auszugehen, dass ein derart weitgehender Schutz wie er im bilateralen Gruber-Degasperi-Abkommen und der späteren Südtiroler Autonomie zum Ausdruck kommt auf rechtsverbindlicher multilateraler Ebene auch gar nicht erreicht werden kann. Die so genannte "Europäische Integration im weiteren Sinne" (also jene im Rahmen des Europarates und der OSZE) bietet somit aus der Sicht des Gruber-Degasperi-Abkommens ein Bild des ewigen Nachzüglers. Dieses Bild wird ergänzt durch neuere, andersartige Eindrücke auf dem Spielfeld der Europäischen Integration im engeren Sinne (also jene im Rahmen der EG bzw. der EU) auf welche im Folgenden einzugehen ist⁶³.

Ende der 80-er Jahre - und damit im Vorfeld der Fertigstellung des Europäischen

⁶⁰ Siehe Art. 6 des Österreichischen Entwurfs eines Zusatzprotokolls zur EMRK vom 26. November 1991. Abgedruckt in Rainer Hofmann, Minderheitenschutz in Europa, Gebr. Mann Verlag, Berlin 1995, S. 252-256.

⁶¹ Siehe Art. 11 des Vorschlags für ein Zusatzprotokoll zur EMRK vom 1. Februar 1993. Abgedruckt in Rainer Hofmann, Minderheitenschutz in Europa, Gebr. Mann Verlag, Berlin 1995, S. 257-260. Die Generalversammlung konnte sich in diesem Anliegen durchaus auf andere - freilich (und das ist wesentlich) nur juristisch unverbindliche - Dokumente des internationalen Parketts berufen. Vgl. in diesem Zusammenhang etwa Abs. 35 des erwähnten Kopenhagen Dokuments der OSZE.

⁶² Diese Einladung ist in den Lund-Empfehlungen in ihren Punkt III B. 19 wie folgt formuliert: "Drawing on the principle of subsidiarity, States should favourably consider such territorial devolution of powers, including

Binnenmarktes und der Abgabe der Streitbeilegungserklärung zwischen Wien und Italien - erhielt die Wahrnehmung der EG eine mancherorts unerwartete Färbung. Die Perzeption in Südtirol lässt sich treffend mit dem Worten des (in diesem Jahr leider viel zu früh verstorbenen) Südtirol-Kenners Anthony Alcock nachzeichnen: *"Mit Bestürzung ... sahen die Südtiroler, nachdem sie den Kampf für eine stärkere Autonomie gekämpft und gewonnen hatten, dass nun ... die Grundlagen der Autonomie selbst ... in Diskussion gestellt wurden, nicht vom aggressiven Nationalismus der Vergangenheit, sondern vom europäischen Internationalismus, den sie selbst immer hartnäckig verteidigt hatten"*⁶⁴. Was hinter dieser düsteren Einschätzung steht ist die Tatsache, dass der Binnenmarkt und der Schutz von Minderheiten zwei unterschiedlichen *raison d'être* verpflichtet sind. Während Ersterer bestrebt ist, Wirtschaftsfaktoren frei und ungebremst transnational zirkulieren zu lassen, will der nationale Minderheitenschutz mitunter strukturelle Nachteile des Minderheitendaseins dadurch ausgleichen, dass er Schutzzonen etabliert die den egalitaristischen Kräften des freien Marktes entzogen sind. Beispiele solcher Maßnahmen sind etwa die bevorzugte Vergabe von knappen Ressourcen wie Arbeitsplätze, Sozialwohnungen, Subventionen, oder Ähnlichem an Angehörige von Minderheitengruppen oder Ansässige eines ausgewählten Territoriums. Waren derartige Politikinstrumente traditionell als innerstaatliche Maßnahmen jenseits jeder europarechtlicher Relevanz betrachtet worden, so wurde vermehrt klar, dass der Einfluss des Gemeinschaftsrechts auch in diese Ecken nationaler Systeme vordringen kann. Für den Minderheitenschutz erkannte der EuGH im Jahre 1985, dass das Privileg der deutschsprachigen Minderheit in Belgien, in einigen Gemeinden Deutsch als Verfahrenssprache vor Gericht verwenden zu dürfen, den anderen deutschsprachigen EU-Bürgern nicht vorenthalten werden darf⁶⁵. Vier Jahre später steckte der Gerichtshof 1989 seinen Einflussbereich ab und räumte vor dem Hintergrund der irischen Sprachpolitik in

specific functions of self-government, particularly where it would improve the opportunities of minorities to exercise authority over matters affecting them".

⁶³ Siehe dazu im Detail Gabriel N. Toggenburg, Europas Integration und Südtirols Autonomie: Konfrontation - Kohabitation - Kooperation?, in Joseph Marko et al. (Hrsg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie, Nomos 2005, S. 451-494.

⁶⁴ Anthony Alcock, The protection of regional cultural minorities and the process of European integration: the example of South Tyrol, in *International Relations*, April 1992, S. 17-36, 29.

⁶⁵ EuGH, Urteil vom 11. Juli 1985, Rechtssache C-137/84, in Slg., I 2685.

der Rechtssache Groener ein, dass der EWG-Vertrag einer nationalen Politik zur Förderung einer wenig verbreiteten Sprache im Prinzip nicht entgegensteht. Diese Anerkennung mitgliedstaatlicher Autonomie schränkte er aber demonstrativ mit dem Verweis ein, dass die Maßnahmen zur Durchführung einer solchen Politik *„in keinem Fall außer Verhältnis zu dem verfolgten Ziel stehen [dürfen]. Ihre Anwendung darf nicht zur Diskriminierung von Angehörigen anderer Mitgliedstaaten führen“*⁶⁶. Da die Rechtsprechung des Gerichtshofes das gemeinschaftsrechtliche Diskriminierungsverbot zu diesem Zeitpunkt bereits in konsequenter Kleinarbeit von einem bloßen Diskriminierungsverbot zu einem umfassenden Beschränkungsverbot ausgebaut hatte, musste diese Ankündigung als durchaus weit reichend empfunden werden⁶⁷. Verstärkt wurde darüber spekuliert, inwieweit das Südtiroler Autonomiestatut und insbesondere der Proporz mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sei⁶⁸. Diese neue Europäische Dimension mit der die Südtiroler Realität überlagert wird, lässt sich im Grunde auf die Frage verkürzen, welche *Sonderrechte* (wie etwa Sprachprivilegien, Arbeitsvermittlungsprivilegien, etc) auf EU-Bürger ausgedehnt werden *müssen* bzw. welche *Pflichten* (Sprachpflichten, Beschränkungen durch die Anwendung des Proporz, etc) auf EU-Bürger angewendet werden *dürfen*. Angesichts dieser Rechtsunsicherheit wurde bitter bemerkt, dass zwar im Gruber-Degasperi-Abkommen eine gewisse völkerrechtliche Absicherung der Südtiroler

⁶⁶ EuGH, Urteil vom 28. November 1989, Rechtssache C-379/87, in Sig. I-3967, Rn. 19.

⁶⁷ Einordnung und detaillierte Kommentare zu den hier angesprochenen Urteilen in den Rechtssachen Mutsch, Groener, Bickel/Franz und Angonese finden sich etwa bei Francesco Palermo, *The Use of Minority Languages: Recent Developments in EC Law and Judgments of the ECJ*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 3(2001), S. 299-318 oder bei Gabriel N. Toggenburg, *Der Binnenmarkt und die Sprache. Eine kleine Beziehungsaufstellung in 10 Punkten*, in Gerte Reichelt (Hrsg.), *Sprache und Recht - unter besonderer Berücksichtigung des Europäischen Gemeinschaftsrechtes*, Manz, Wien 2006, S.43-96 (auch erschienen als online paper, siehe http://www.eurac.edu/documents/edap/2005_edap01.pdf).

⁶⁸ Siehe zum Auftakt der Debatte etwa Lukas Bonell und Ivo Winkler, *Südtirol und die Europäische Gemeinschaft: EG-Recht doch keine Gefahr für Autonomie?*, in *Juristische Blätter*, 2(1989), S. 83-87; Michael Schweitzer und Waldemar Hummer, *Südtirol und die Europäische Gemeinschaft*, in *Juristische Blätter*, 7(1989), S. 470-471; Lukas Bonell und Ivo Winkler, *Nochmals: Südtirol und die Europäische Gemeinschaft*, in *Juristische Blätter*, 7(1989), S. 471. Bald folgten 2 monographische Abhandlungen. Siehe Christof Zeyer, *Der völkerrechtliche und europarechtliche Status von Südtirol*, Peter Lang, Frankfurt/M. 1993 und Stephan Grigolli, *Sprachliche Minderheiten in Italien, insbesondere Südtirol, und in Europa*, Peter Lang, Frankfurt a.M. 1997. Für umfassendere Verweise siehe Gabriel N. Toggenburg, *Europas Integration und Südtirols Autonomie*, a.a.O., S. 451-494.

⁶⁹ So Roland Riz, ein früherer Warner: Die Passage entstammt einem späteren Interview *„Möglicher Fall-*

Autonomie gelungen sei, es im Gemeinschaftsrecht aber an jeder Art. von Schutzanker fehle. Man sah sich in Südtirol quasi nackt dem Binnenmarkt ausgeliefert und befürchtete, dass es "[o]hne Berücksichtigung der Sonderrolle Südtirols in den EU-Verträgen...in Zukunft sicher Schwierigkeiten [geben werde] bei Themen wie Proporz, Sprachgruppenschutz und ähnlichem"⁶⁹. Dass Südtirol (im Unterschied etwa zu den Aaland Inseln)⁷⁰ auf kein "europäisches Sonderstatut" verweisen kann, wurde in der politischen Debatte mitunter - zu Unrecht - auch der österreichischen Südtirolpolitik angelastet⁷¹. Österreich wiederum versucht diese juristische *lacuna* durch eine neue *Europäische* Ausrichtung seiner Schutzfunktion auf der politischen Ebene abzumildern. Im Zusammenhang mit der Diskussion, ob die konkrete Ausgestaltung der Südtiroler Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung mit der Europäischen Datenschutzrichtlinie vereinbar sei, intervenierte Österreich Ende 2003 bei der Europäischen Kommission damit Letztere von einem drohenden Vertragsverletzungsverfahren absehe⁷². Diese Intervention wurde vom österreichischen Außenministerium als Initiative im Rahmen seiner Schutzmachttrolle definiert⁷³.

Kürzlich hat sich der österreichische Nationalrat darauf verstanden, sich in Hinkunft um eine verfassungsrechtliche Verankerung der Schutzfunktion "für die österreichische Volksgruppe in Südtirol" zu bemühen⁷⁴. Diese Versteinerungsabsichten in Sachen Schutzfunktion stießen wiederum in Italien auf Kritik. Dabei nahm Italien seiner-

strick für Autonomie", in Dolomiten vom 12. Februar 2003.

⁷⁰ Die Territorialautonomie der Aaland-Inseln und die Personalautonomie der Sami-Bevölkerungen wurden anlässlich der EU-Erweiterung von 1995 in 2 Protokollen abgesichert (Siehe ABl. Nr. C 241 vom 29. August 1994). Eine zumindest sekundärrechtliche Absicherung fand jüngst die Quotenpraxis im nordirischen Polizeidienst. Siehe Art. 15 der so genannten "Rahmenrichtlinie" zur Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf vom 27. November 2000, in ABl. EG 2000 L 303, S. 16ff.

⁷¹ Vgl. zur Debatte zum Beispiel Roland Riz, im interview "Gefahr aus Brüssel", in Die neue Südtiroler Tageszeitung vom 10. Juni 2004; Karl Zeller im Interview "Unsere Schutzmacht ist Italien" in Die neue Südtiroler Tageszeitung vom 11. Juni 2004 und Gabriel N. Toggenburg, Zeit für neue Ansätze, in Dolomiten vom 5. März 2003.

⁷² Vgl. dazu "EU-Attacke auf Südtiroler Autonomie", in Die Presse vom 18. Dezember 2003.

⁷³ Die Interventionen umfassten auch ein Schreiben des österreichischen Bundeskanzlers. Vgl. dazu die Ausführungen der damaligen Außenministerin Österreichs im österreichischen Nationalrat, Parlamentarische Materialien 1304/m-BR/2004.

⁷⁴ Die entsprechende Petition wurde noch vor den Wahlen und zwar am 21. September 2006 im Plenum angenommen. Siehe zur Debatte etwa Gabriel N. Toggenburg, Hüfts nix, schods nix, in FF vom 5. Oktober 2006 und Jens Woelk, Alles was Recht (und Politik) ist, in FF vom 12. Oktober 2006.

seits auf Europäische Entwicklungen Bezug. Die sich verdichtenden Entwicklungen im Rahmen der EU insbesondere auch in Sachen Minderheitenschutz (hierbei wurde gerne auf Artikel I-2 in Verbindung mit Artikel I-59 des EU-Verfassungsvertrages verwiesen)⁷⁵ würden dazu führen, dass im engen EU-Verbund kein Rechtsraum mehr für eine Schutzfunktion Österreichs verbleibe⁷⁶.

Aus juristischer Perspektive sind all diese politischen Debatten wohl viel Lärm um wenig. Weder stellt ein diplomatisches Bemühen Österreichs (Brüssel gegenüber) irgendeine Art. von Ersatz für eine europarechtliche Absicherung der Südtirol-Autonomie dar. Noch wird die angestammte Schutzfunktion Österreichs (Rom gegenüber) durch europarechtliche Entwicklungen auf dem Gebiet des Minderheitenrechts gefährdet. Unbestreitbar ist, dass das seit 1999 bestehende, politische Sanktionsverfahren der EU durchaus auch gegen die massive Verletzung von Minderheitenrechten in Europa in Stellung gebracht werden kann. Doch diese Möglichkeit tritt lediglich neben die Schutzfunktion Österreichs ohne Letztere weiters zu tangieren. Dies ergibt sich bereits daraus, dass die beiden Instrumente bzgl. Aufgriffsschwelle, Eingriffstiefe und angewandten Standards nicht vergleichbar sind⁷⁷.

Was aus juristischer Sicht hingegen sehr wohl unterstrichen werden muss ist, dass das Gemeinschaftsrecht aufgrund seines supranationalen Charakters entgegenstehendes nationales Recht verdrängt. Ob es sich bei Letzterem um eine Rechtsmasse in Verfassungsrang oder ein Anliegen von besonderem Wertgehalt handelt ist nicht von Relevanz⁷⁸. Auch hilft es nicht zu argumentieren, dass die jeweilige Rechts-

⁷⁵ Art. I-2 VE lautet wie folgt: *„Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die ... Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören...“*. Art. I-59 VE übernimmt das Sanktionsverfahren des gegenwärtig in Kraft stehenden Art. 7 EU. Siehe Vertrag über eine Verfassung für Europa, in ABl. Nr. C 310 vom 16. Dezember 2004.

⁷⁶ Diese These wurde 2003 vom damaligen italienischen Außenminister Franco Frattini vertreten und gehörte auch 2005/2006 zum Argumentationsreservoir im Kontext der Diskussion um die Verankerung der Schutzfunktion Österreichs in der österreichischen Verfassung.

⁷⁷ Bereits jetzt (also unabhängig vom Inkrafttreten des EU-Verfassungsvertrages) vertritt die EU-Kommission die Rechtsansicht, dass der Minderheitenschutz zu den Werten des Art. 6 EU Vertrag gehört (siehe beispielsweise die Antworten der Kommission auf die parlamentarischen Anfragen E-2583/01 und P-0395/02, in ABl. 2002 Nr. C 147E, S. 28 bzw. in ABl. 2002 Nr. C 160, S. 214). Demzufolge kann das Sanktionsverfahren des Artikels 7 EU bei der Verletzung von Minderheitenrechten operationalisiert werden. Dies kann aber nur für Minderheitenrechte gelten, die den Mitgliedstaaten gemeinsam sind oder zumindest als Allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts betrachtet werden können. Wie oben bereits ausgeführt geht das auf das Gruber-Degasperi-Abkommen zurückgehende Schutzsystem deutlich über jeglichen gemeinhin anerkannten Minderheitenstandard hinaus.

masse in Umsetzung eines völkerrechtlichen Abkommens ergeht, welches einer Zeit entstammt, zu der einer der beiden Vertragsstaaten noch nicht EG-Mitglied war⁷⁹. Für das Gruber-Degasperi-Abkommen gesprochen zeigt sich aber, dass das Abkommen etwa in dem (gemeinhin als heikel empfundenen) Punkt des Proporz keine unmittelbare gemeinschaftsrechtliche Relevanz zukommt. Der völkerrechtlichen Verpflichtung zur *"Gleichberechtigung bei Zulassung zu öffentlichen Ämtern zu dem Zwecke, eine angemessene Verteilung der Beamtenstellen zwischen den beiden Volksgruppen zu verwirklichen"* kann keinesfalls ein Auftrag zu einer gemeinschaftsrechtswidrigen Umsetzungsgesetzgebung entnommen werden. Das Gruber-Degasperi-Abkommen ist selbst zu unbestimmt, um gemeinschaftsrechtliche Schranken zu überschreiten. Freilich haben alle Maßnahmen der Umsetzung des Abkommens (und allgemein der Ausformung der Realität der Region Trentino/Südtirol) den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts Genüge zu leisten⁸⁰.

Es ist hier nicht der Platz die gemeinschaftsrechtlichen Schranken in der Ausgestaltung der Südtiroler Autonomie im Detail auszuloten. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass - alarmistischen Unkenrufen in der politischen Debatte zum Trotz - das Gemeinschaftsrecht keineswegs zu einer Demontage der Südtirol Autonomie und damit zu einer Konterkarierung des Gruber-Degasperi-Abkommens geführt hat bzw. führt. Die bisherigen Erfahrungen mit den Wechselwirkungen zwischen Autonomie auf regionaler Ebene und Integration auf Europäischer Ebene erwecken vielmehr den Eindruck eines Prozesses der insofern einen dynamischen Modernisierungsdruck

⁷⁸ Prägnant ist in diesem Zusammenhang die Formulierung von Weatherill: *"even the most minor piece of technical Community legislation ranks above the most cherished constitutional norm"*. Stephen Weatherill, *Law and Integration in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 1995, S. 106. Dieses Problembewusstsein ist mitunter in Minderheitenkreisen abwesend.

Vgl. etwa Tove H. Malloy, *National minority rights in Europe*, Oxford University Press, Oxford 2005, S. 271.

⁷⁹ Das ergibt sich im Größenschluss bereits aus Art. 307 EG, der selbst für Verträge, die aktuell zwischen (mindestens) einem Mitgliedstaat und (mindestens) einem Drittstaat bestehen, vorsieht, dass die Mitgliedstaaten *"alle geeigneten Mittel"* anwenden, um eventuelle *"Unvereinbarkeiten"* zwischen diesen Abkommen und dem EG-Vertrag zu beseitigen.

⁸⁰ In dieser indirekten gemeinschaftsrechtlichen Konditionierung der Ausfüllung des Gruber-Degasperi-Abkommens kann man denn auch eine Beschränkung der österreichischen Schutzmachttrolle durch die Europäische Integration sehen. Vor dem Hintergrund der Europäischen Union hat die Schutzfunktion Österreichs sich bei der Unterstützung der Weiterentwicklung und Bewahrung der Südtiroler Autonomie auf jene Konturen der Südtirol-Autonomie zu beschränken, die den Schranken des Gemeinschaftsrechts gerecht werden.

herstellt als auf dem Parkett des Verhältnismäßigkeitsprinzips *de iure* eingeräumter Schutz mit *de facto* vorhandenen Schutzbedürfnissen verglichen wird und unter Umständen eine Reduktion auf das Wesentliche, jenseits politischer Kalküle, rechtlich erforderlich wird⁸¹. So ist es etwa auf das Urteil des EuGH in der Rechtssache Bickel/Franz aus dem Jahre 1998 zurückzuführen, dass in Südtirol dazu übergegangen wurde allen EU-Bürgern, die der deutschen Sprache mächtig sind zu erlauben, Deutsch als Prozesssprache zu verwenden. Diese Entwicklung dient gleichermaßen der Europäischen Mobilität wie dem Schutz von EU-Bürgern vor Diskriminierung *ohne* gleichzeitig dem regionalen Minderheitenschutz einen Abbruch zu tun⁸². Das zwei Jahre später ergangene EuGH-Urteil in der Rechtssache Angonese hatte zur Folge, dass die formalistische und diskriminierende Handhabe des Nachweises der Sprachkompetenz flexibilisiert wurde⁸³.

Auch hier wurde Europäische Mobilität und Schutz der EU-Bürger deutlich gefördert *ohne* dabei das Wesen des Zweisprachigkeitsprinzips und damit das Anliegen des Gruber-Degasperi-Abkommens anzutasten. Weitere 4 Jahre später kam es - vor dem Hintergrund eines von der Europäischen Kommission angedrohten Vertragsverletzungsverfahrens - zu einer Reform der Datenerhebung im Kontext der Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung, um diese mit der Europäischen Datenschutzrichtlinie und dem gemeinschaftsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprinzip in Einklang zu bringen.

Auch dieser Entwicklungsschritt bestätigt das Bild eines gemeinschaftsrechtlichen Anpassungsdrucks der keineswegs das Kind mit dem Bade ausschüttet, sondern die lokalen Minderheitenschutzinstrumente anpasst ohne das im Autonomiestatut

⁸¹ Peter Hilpold spricht in diesem Zusammenhang von einem "heilsamen Korrekturmechanismus". Siehe Hilpold, Minderheiten im Unionsrecht, in Archiv des Völkerrechts, 39(2001), S. 432-471, S. 469.

⁸² EuGH, Urteil vom 24. November 1998, Rechtssache C-274/96, *Bickel und Franz*, in Slg., I-7637. Siehe dazu Gabriel N. Toggenburg, Der EuGH und der Minderheitenschutz, in European Law Reporter, 1(1999), S. 11-15; Elisabetta Palici di Suni Prat, L'uso della lingua materna tra tutela delle minoranze e parità di trattamento nel diritto comunitario, in Diritto pubblico comparato ed europeo, 1(1999), S. 171-175; Andrea Gattini, La non discriminazione di cittadini comunitari nell'uso della lingua nel processo penale: Il caso Bickel, in Rivista di Diritto Internazionale, 1(1999), S. 106-119; Peter Hilpold, Unionsbürgerschaft und Sprachenrechte in der EU, in Juristische Blätter, 2(2000), S. 93-101.

⁸³ EuGH, Urteil vom 6. Juni 2000, Rechtssache C-281/98, *Angonese*, in Slg., I-4139.

⁸⁴ Hofmann sieht in diesem Zusammenhang vielmehr einen Gleichlauf zwischen Völkerrecht (wie es sich im Rahmen der Rahmenkonvention des Europarates offenbart) und dem Gemeinschaftsrecht. Er identifiziert allgemein einen "trend in minority rights law which no longer focuses exclusively on the preservation of a

veranke
sich zu
hin ein
völkerre
die der /
entsprec
Für den
der territ
ischen U
sind die
tenrecht
ist freilic
haben a
Entwickl
genteil -
jedoch n
Abkomm

60 Jahr
Späteste
Hinsicht
unserer F

certain sta
to change
Yearbook

⁸⁵ Jedenfalls
Verhältnis
des Berate
bungsmet
tember 20
have led to
1992 the r
issue. How
be rigidly s
in its curre
Vgl. dazu e

verankerte und damit im Gruber-Degasperi-Abkommen grundlegende System an sich zu gefährden. Freilich sollte man in dieser Leitplankenwirkung nicht schlechthin ein Exotikum des Gemeinschaftsrechts sehen⁸⁴. Vielmehr ist es wohl die (auf völkerrechtlicher Ebene unerreichte) Durchschlagskraft des Gemeinschaftsrechts, die der Aufforderung zur Verhältnismäßigkeit den nötigen Nachdruck und damit eine entsprechende Brisanz verleiht⁸⁵.

Für den Autonomie-Aspekt des Gruber-Degasperi-Abkommens lässt sich bezüglich der territorialen wie der personalen Dimension festhalten, dass es zu keiner Europäischen Überlagerung wie im Falle des Mobilitäts-Aspektes gekommen ist. Einerseits sind die völkerrechtlichen Entwicklungen im Rahmen des Europäischen Minderheitenrechts deutlich hinter dem Gruber-Degasperi-Abkommen zurückgeblieben (dies ist freilich - wie oben gezeigt - auch für das Mobilität-Element der Fall). Andererseits haben aber (anders als im Falle der Mobilität) auch die gemeinschaftsrechtlichen Entwicklungen zu keinerlei überholenden Überlagerung geführt, sondern - im Gegenteil - ein gewisses Spannungspotential an die Oberfläche befördert. Dies heißt jedoch nicht, dass sich die Europäische Union vom Geiste des Gruber-Degasperi-Abkommens abgewandt hätte.

60 Jahre danach: ein Europa à la Gruber-Degasperi?

Spätestens seit den 80-er Jahren ist klar, dass Europa als Lebensraum in politischer Hinsicht umfassend von der Europäischen Gemeinschaft geprägt wird. Drei Viertel unserer Rechtsnormen sind direkt oder indirekt auf Entwicklungen "in Brüssel" zu-

certain status quo, but would allow for necessary developments in order to adapt the relevant legal framework to changed circumstances". Siehe Hofmann, National Minorities and European Community Law, in Baltic Yearbook of International Law, 2(2002), S. 159-173, S. 174.

⁸⁵ Jedenfalls ist festzuhalten, dass auch das Völkerrecht durchaus eine Prüfung der Schutzmechanismen am Verhältnismäßigkeitsmaßstab einfordert. Siehe in diesem Zusammenhang die kritischen Ausführungen des Beratenden Ausschusses des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten zur Erhebungsmethode der Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung. In der Stellungnahme zu Italien vom 14. September 2001 heißt es in Absatz 18: *"The Advisory Committee acknowledges that the measures in "the package" have led to a commendable level of protection for the German-speaking minority with the result that on 17 June 1992 the representatives of Italy and Austria informed the United Nations of the end of their dispute on this issue. However it is important that the measures in "the package" also allow for developments over time and not be rigidly set in time. The Advisory Committee considers that the individual declaration of linguistic affiliation, in its current form, gives rise to deep concern from the standpoint of Article 3 of the Framework Convention."* Vgl. dazu auch die Stellungnahme im zweiten Monitoring-Zyklus vom 24. Februar 2005, Abs. 43.

rückzuführen. Spätestens seit dem Vertrag von Maastricht und der neu entstandenen Europäischen Union ist allen Bürgern die politische Dimension dieser Europäischen Regierungsebene offensichtlich. Vor dem Hintergrund der Eingriffstiefe und der Dynamik dieses supranationalen Regimes wurde die wichtige aber in der Sache beschränkte Rolle des Europarates in den Hintergrund gedrückt. Gerade aber für den Minderheitenschutz bleibt der Europarat Referenzpunkt Nummer eins in Europa. Und auch für die Europäische Union selbst ist es nach wie vor notwendig, die Standards des Europarates heranziehen, um feststellen zu können, ob ein Land "Europäische" Minderheitenstandards einhält⁸⁶. Wenn die Europäische Union in Zukunft ihren neuen Verfassungswert des Minderheitenschutzes ausbauen will, so wird es unumgänglich sein, sich auf die Arbeiten anderer internationaler Instrumente und im besonderen auf die Rahmenkonvention des Europarates zu stützen⁸⁷. Abgesehen von dieser aufrechten Bedeutung des Europarates ist es aber gerade die sich im letzten Jahrzehnt beachtlich schnell entwickelnde Rolle der Europäischen Union, die uns zeigt wie lebendig, dringlich und aktuell das Erbe von Gruber und Degasperi geblieben ist⁸⁸.

⁸⁶ Die erste Frage die der Türkei in Sachen Minderheitenschutz im Rahmen der Beitrittsverhandlungen begegnet ist, lautete: "*Describe your position vis-à-vis the Framework Convention on the Protection on National Minorities.*". Siehe Punkt 3.3 des Vorbereitungsdokuments für das bilaterale *Screening* im Verhandlungskapitel 23 ("*Judiciary and Fundamental Rights*").

⁸⁷ Vgl. dazu Art. I-2 des EU-Verfassungsvertrages in dessen Zusammenhang Bruno de Witte von einer "*foundation on which it would be difficult to build a solid edifice*" gesprochen hat. Siehe De Witte, *The constitutional resources for an EU minority policy*, in Gabriel N. Toggenburg (Hrsg.), *Minority protection and the enlarged European Union: the way forward*, LGI Publishing, Budapest 2004, S. 109-124, 111. Siehe dazu auch Rainer Hofmann Rainer und Erik Friberg, *The Enlarged EU and the Council of Europe: Transfer of Standards and the Quest for Future Cooperation* in Gabriel N. Toggenburg (Hrsg.), *Minority Protection and the enlarged European Union. The way forward*, LGI Books, Budapest 2004, S. 127-147.

⁸⁸ Für eine umfassende Einsicht in die minderheitenpolitische Dimension der EU siehe die Beiträge in Gabriel Toggenburg (Hrsg.), *Minority Protection and the enlarged European Union: The way forward*, LGI Books, Budapest, 2004. Für die regionalpolitische Dimension der EU siehe die Beiträge in Roberto Toniatti, Marco Dani und Francesco Palermo (Hrsg.), *An ever more complex Union. The regional variable as missing link in the European Constitution*, Nomos 2004. Seit Kurzem versucht die Union auch, sich ein konfliktpolitisches Profil anzueignen und (etwa am Balkan, auf Zypern oder in Israel) konfliktlösend zu intervenieren. Vgl. dazu etwa Vincent Kronenberger (Hrsg.), *The EU and Conflict Prevention*, TMC Asser Press, Den Haag 2004 oder Nathalie Tocci, *The EU's Role in Conflict Resolution: Promoting Peace in the European Neighbourhood*, Routledge 2007.

⁸⁹ Die Galionsfigur dieser Bemühungen im Europäischen Parlament - Graf Stauffenberg - führte selbst aus, dass es im supranationalen Umfeld beträchtlichen Widerstand gegen die Einführung von kollektiven Rechten geben muss, denn - so Graf Stauffenberg - die politischen Widerstände werden desto größer, "*je stringenter das Recht wird*". Franz Ludwig Graf von Stauffenberg, der Entwurf einer Volksgruppen-Charta der

BETRACHTUNGEN

Versuche in den 80-er Jahren, europaweit einen supranationalen Standard zu verankern, der an den Standard des Gruber-Degasperi-Bkommens und die Südtiroler Autonomie anknüpft, sind gescheitert⁸⁹. Die Einführung regionaler Autonomien und kollektiver Rechte bleibt somit eine Sache nationalen Ermessens⁹⁰. Nichtsdestotrotz wurde das Erbe von Gruber und Degasperi von der EU immer wieder indirekt als wertvoll und nützlich behandelt. Gerade im Zusammenhang mit dem postkonfliktären Südosteuropa hat das "Modell Südtirol" in Brüssel mehrmals im Hintergrund mitgeschwungen⁹¹.

Darüber hinaus wird immer klarer, dass sich die Europäische Union, der Europarat, die OSZE und die Mitgliedstaaten vermehrt bewusst sind, dass sie alle zusammen eine effiziente Form der Arbeitsteilung und der Zusammenarbeit im Bereich des Minderheitenschutzes finden müssen⁹². Immer mehr wird sich die Europäische Union dabei bewußt, dass ihr Auftrag, Vielfalt zu achten und zu fördern auch mit sich bringt, den Integrationsprozess auf seine Auswirkungen auf existierende Minderheitensysteme und Minderheitensituationen zu überprüfen⁹³. Erst kürzlich hat sie etwa darauf reagiert, dass die Osterweiterung Minderheitenangehörige diesseits und jenseits der

EG, in Felix Ermacora et al. (Hrsg.), *Volksgruppen im Spannungsfeld von Recht und Souveränität in Mittel- und Osteuropa*, Braumüller, Wien 1993, S. 245-254, Diskussionsbeitrag auf S.273.

⁸⁹ Freilich hat die Europäische Union in ihrer Heranführungsstrategie vereinzelt und unsystematisch auch die Einführung von kollektiven Rechten in den Beitrittskandidatenländern gefordert und damit den Vorwurf „doppelter Standards“ zusätzlich genährt.

⁹¹ So haben sich die EG-Aussenminister auch auf den Carrington-Entwurf berufen, der wiederum einen "special status" für jene Minderheiten vorsah, die in bestimmten Gebieten die Mehrheit formen. Für diesen special status stand dem Vernehmen nach das Gerüst der Südtiroler Autonomie Modell. Siehe dazu Richard Chaplan (unter Verweis auf Paul Sizeland, Lord Carrington's Assistenten). Chaplan, *Conditional recognition as an instrument of ethnic regulation: the European Community and Yugoslavia*, in *Nations and Nationalism* 2(2002), S. 157-177, 166.

⁹² Siehe zu dieser in Entstehung befindlichen Aufgabenteilung zwischen den drei internationalen Organisationen Gabriel N. Toggenburg, *A remaining share or a new part? The Union's role vis-à-vis minorities after the enlargement decade*, *EUI Working Papers* 15(2006), online unter <http://cadmus.iue.it/dspace/bitstream/1814/4428/1/LAW+2006.15.pdf>. Für die Aufgabenverteilung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten siehe Gabriel N. Toggenburg, *Who is managing ethnic and cultural diversity within the European Condominium? The moments of entry, integration and preservation*, in *Journal for Common Market Studies*, Volume 43, Number 4, S. 717-737.

⁹³ Diese erstarkende Vielfaltssensibilität bezieht sich durchaus auch auf die regionale Dimension. Vgl. dazu Gabriel N. Toggenburg, "Unity in diversity": searching for the regional dimension in the context of a somewhat foggy constitutional credo, in Roberto Toniatti, Marco Dani and Francesco Palermo, *An ever more complex Union. The regional variable as missing link in the European Constitution*, *Nomos* 2004, S. 27-56. Vgl. dazu auch Art. I-5 Abs. 1 des EU-Verfassungsvertrages.

neuen EU-Außengrenze auseinander gerissen hat: mit der Ermöglichung des so genannten Kleinen Grenzverkehrs an den Landaußengrenzen der Mitgliedstaaten hat sie einmal mehr das Erbe Grubers und Degasperis aufgegriffen⁹⁴. Durch das stetig wachsende Minderheitenbewusstsein der EU ist nicht zu befürchten, dass sich Europa in Geiselhaf nationaler Mehrheiten befindet. Gerade die wachsende Rolle der Regionen wie sie etwa in der wesentlichen Stärkung des Subsidiaritätsprinzips im EU-Verfassungsvertrag⁹⁵ zum Ausdruck kommt oder die Schaffung eines supranationalen Transregionalrechts wie es im geschilderten Rechtsinstrument des Europäischen Verbundes für territoriale Zusammenarbeit zum Ausdruck kommt zeigen, dass Europa "Zentren in der Peripherie" nicht nur akzeptiert, sondern auch fördert⁹⁶. In diesen Entwicklungen wird klar, dass es Gruber und Degasperis gelungen ist, ihr im örtlichen Anwendungsbereich beschränktes und im Zeitablauf gealtertes Abkommen als langfristiges Werteanliegen für ganz Europa lebendig zu halten.

⁹⁴ Siehe den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zur Festlegung von Vorschriften über den Kleinen Grenzverkehr an den Landaußengrenzen der Mitgliedstaaten sowie zur Änderung des Übereinkommens von Schengen und der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion, KOM(2005)56 endg. vom 23. Februar 2005.

⁹⁵ Siehe dazu Gabriel N. Toggenburg, Die regionale Dimension des EU-Verfassungsvertrages: Betrachtungen im Dreieck zwischen Mitbestimmung, Identität und Subsidiarität, in Simon Laimer (Hrsg.), *Euregio-Quo vadis?*, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Graz/Bozen/Wien, S. 27-47.

⁹⁶ Der Ausdruck "centro periferico" stammt von Roberto Toniatti, *La bozza di statuto della regione europea*, in Peter Pernthaler und Sergio Ortino (Hrsg.), *Europaregion Tirol, Euregio Tirolo*, Bozen/Bolzano 1997, S. 17-38, 20.