

# 60 Jahre Pariser Abkommen

1. Der 30, 40 und vor allem der 50 Jahre Pariser Abkommen wurde in mehreren wissenschaftlichen Veranstaltungen und Publikationen gedacht. So erscheint es mir angebracht, auch die 60 Jahre nicht sang- und klanglos vorbeiziehen zu lassen. Wenn auch ich mich dazu äußern soll, so muss ich vorausschicken, dass ich über zeitgeschichtliche Fragen eigentlich nur dann etwas schreiben will, wenn ich aus persönlichem Miterleben oder aus direkten Erinnerungen etwas dazu beitragen kann.

Der Abschluss des Pariser Abkommens – des De-Gasperi-Gruber-Abkommens, wie es in Italien genannt wird – vom 5. September 1946 liegt zwar außerhalb meiner damaligen Wahrnehmungen und konkreten Erinnerungen. Vom Krieg zurückgekehrt, war ich Gymnasiast in Graz, wo ich nach meiner Abwanderung aus Meran mit meinen Eltern gelebt hatte. Obwohl Südtiroler, sind die damaligen politischen Ereignisse um Südtirol anscheinend an mir vorbeigegangen. Nur retrospektiv hatte ich dann als Leiter des Südtirolreferats in der Politischen Abteilung des Bundesministeriums für Auswärtige Angelegenheiten BMfAA (1954/1955) und (1960/1961) als Referent im Völkerrechtsbüro des Ministeriums sowie (1962/1963) als Leiter der Südtirolabteilung in der späteren Politischen Sektion mit dem Pariser Abkommen zu tun. Auf diese Weise kann ich also doch ein paar persönliche Erinnerungen an das Pariser Abkommen in diese kurze Darstellung einfließen lassen.

2. So entsinne ich mich, dass im Zuge der Vorbereitung der Befassung der Vereinten Nationen im Jahre 1960 Außenminister Bruno Kreisky das Original des Pariser Abkommens sehen wollte. In den einschlägigen Akten des Außenamts hat man es nicht gefunden. Von mir eingeleitete Recherchen im Österreichischen Staatsarchiv hatten dann Erfolg. Ich entdeckte dort zwei Blatt Papier mit Briefkopf der in der italienischen Botschaft in Paris<sup>1)</sup> untergebrachten italienischen Delegation zu den Friedensverhandlungen, auf denen, eher unschön formatiert und mit handschriftlichen Ausbesserungen, der Text des Pariser Abkommens, datiert mit den eigenhändigen Unterschriften von Gruber und De Gasperi niedergelegt war.<sup>2)</sup> Wir hatten zuerst Zweifel, ob es sich dabei tatsächlich um das Original des Abkommens handelte, was dann von Karl Gruber, auf Rückfrage, bestätigt wurde.

Im Übrigen war die gesamte Vorgangsweise um den Abschluss des Abkommens in heutiger verfassungsrechtlicher Sicht sehr vereinfacht: Außenminister Gruber hatte zwar die Ermächtigung der Bundesregierung zum Abschluss. Da es sich eindeutig um einen „Politischen Staatsvertrag“ iSv Art 50 Abs 1 Bundes-Verfassungsgesetz handelte, hätte es mit Genehmigung des Nationalrats ratifiziert werden müssen. Abgesehen davon, dass man in den ersten Jahren der Zweiten Republik mit dem verfassungsrechtlich vorgesehenen Prozedere für den Abschluss von Staatsverträgen eher großzügig umgegangen war, hat man im Fall des Pariser Abkommens auf eine Ratifikation möglicherweise auch deshalb verzichtet, weil nach dem damals geltenden Zweiten Kontrollabkommen 1946 (Art 6) Internationale Abkommen dem Alliierten Rat vorzulegen waren, der

dagegen Einsprüche erheben konnte. Außenminister Gruber hat sich darauf beschränkt, das unterschriebene Abkommen der Bundesregierung vorzulegen und dem Außenpolitischen Ausschuss des Nationalrats darüber zu berichten. Dieser hat dann mit einer Resolution vom 1. Oktober 1946, die einige kritische Passagen enthält, den Abschluss des Abkommens gebilligt. Spätere rechtstheoretische Diskussionen über die rechtliche Einordnung des Abkommens sind nicht mehr relevant und dessen völkerrechtliche Verbindlichkeit wurde auch von keiner Seite ernstlich bestritten.

3. Die im Mai 1945 wiedererstandene, unter vierfacher alliierter Besetzung stehende Republik Österreich hatte damals kaum außenpolitischen Spielraum. Primäres Anliegen war die Wiedererlangung der vollen Freiheit und Souveränität, auf die wir dann über zehn Jahre, bis zum Staatsvertrag von Wien am 15. Mai 1955, warten mussten.

Als junger Legationssekretär in der Politischen Abteilung des BMfAA war ich in den letzten Phasen der Staatsvertragsverhandlungen in den ersten Monaten des Jahres 1955 eingebunden, nicht als „Hauptdarsteller“ auf der Bühne, sondern eher als Statist.

Nachdem die Alliierten bereits Anfang 1946 beschlossen hatten, dem von Österreich unter Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht vorgebrachten Wunsch, für Südtirol eine Volksabstimmung durchzuführen – so wie bereits 1919 – nicht näherzutreten und Südtirol – vorbehaltlich kleinerer Grenzkorrekturen – bei Italien zu belassen, bildete das Südtirolproblem bei den Staatsvertragsverhandlungen 1955 keinen Diskussionsgegenstand mehr.

Ein wichtiges österreichisches Anliegen in diesem Zusammenhang war die Beibehaltung der Staatsgrenzen vom März 1938 gegenüber Jugoslawien. Dieses hatte nämlich, wie schon 1919, Gebietsansprüche im südlichen Kärnten und in der südlichen Steiermark gestellt, die bis zum spektakulären Bruch zwischen Tito und Stalin im Juli 1948 von der Sowjetunion ebenso unterstützt worden waren wie die jugoslawischen Gebietsforderungen zu Lasten Italiens (Triest, Istrien, Dalmatien). Frankreich hatte die gewünschten Grenzkorrekturen gegenüber Italien (Piemont) durchgesetzt. Italien musste des Weiteren seine Gebiete im östlichen Mittelmeer (Rhodos und Dodekanes) und in Afrika (Libyen, Äthiopien) abtreten. Weitblickende politische Kräfte in den USA sahen angesichts des sich bald abzeichnenden Ost-West-Konflikts in Italien bereits den künftigen Bündnispartner, der es zudem verstanden hatte, kurz vor Kriegsende auf den Siegeszug der Alliierten aufzuspringen. Dieses Italien durfte man vom Standpunkt des Westens her nicht weiter schwächen; außerdem hatte die italienische Regierung mit einer starken Kommu-

1) Dort hatten auch die letzten Verhandlungen zwischen Außenminister Karl Gruber und Ministerpräsident Alcide De Gasperi stattgefunden und dort war schließlich das Abkommen am 5. September 1946, um 17.00 Uhr, unterzeichnet worden.

2) Eine nicht vollständige, weil den Briefkopf nicht wiedergebende, Faksimile-Reproduktion des Papiers findet sich in der von der Südtiroler Landesregierung herausgegebenen Publikation „Das neue Autonomiestatut“ (2000), S 12 und 13.

nistischen Partei im eigenen Land zu kämpfen. Von den vier Großmächten hatte das österreichische Anliegen betreffend Südtirol lediglich seitens Großbritanniens zeitweilig eine bedingte Unterstützung erfahren.

Das Einzige, das – nachdem die kurzlebige Idee der „kleineren Grenzkorrekturen“ im oberen Eisacktal und im Pustertal fallengelassen worden war – noch blieb, war die Erreichung eines Arrangements mit Italien, welches Südtirol eine gewisse Autonomie gewähren würde. Daraus entstand das Pariser Abkommen, das dann von Italien zunächst nicht in befriedigender Weise durchgeführt wurde. Zu einem solchen Abkommen mit Österreich war auch Alcide De Gasperi, italienischer Außenminister und Ministerpräsident, schon deshalb bereit, weil er, wie er selbst erklärt hatte, auf der Pariser Friedenskonferenz von den Alliierten die Unterstützung für eine Minderheitenschutzregelung zugunsten der Italiener in jenen Gebieten anstreben wollte, die an Jugoslawien abgetreten werden mussten.

Die Zeit drängte, weil die Alliierten den Friedensvertrag mit Italien praktisch fertig gestellt hatten. Wenn Österreich Wert darauf legen wollte, das Abkommen mit Italien in diesen einzubringen, musste es rasch zu einer Einigung mit Italien gelangen, da die Alliierten nicht bereit waren, den Abschluss des Friedensvertrags mit Italien weiter hinauszuzögern. So wurde das Pariser Abkommen in Art 10 des Friedensvertrags vom 10. Februar 1947 „zur Kenntnis genommen“ und dessen Text als Annex IV, der einen integrierenden Bestandteil des Friedensvertrags bildet, wiedergegeben. Das war der erste, vage Ansatz zu einer Internationalisierung des Südtirolproblems, die von Italien mit Widerwillen akzeptiert werden musste.

4. Damit komme ich wieder auf eine Episode im Zusammenhang mit dem Zustandekommen des Pariser Abkommens zurück. Karl Gruber war bei seiner Rückkehr aus Paris, nach der Unterzeichnung des Abkommens mit De Gasperi, stark angefeindet und auch persönlich attackiert worden. Man hatte ihm vorgeworfen, Südtirol verraten oder jedenfalls zu billig verkauft zu haben. Auch die vagen Formulierungen des Abkommens hat man ihm angekreidet. Gruber, dem es an Selbstbewusstsein nicht fehlte, war allerdings überzeugt, bei der damaligen Lage sei nicht mehr zu erreichen gewesen. In späteren Publikationen wurde ihm auch sein mangelndes diplomatisches Geschick in den Verhandlungen mit De Gasperi und Botschafter Nicoló Carandini vorgehalten.

Gruber hatte einen gesunden Menschenverstand und er verstand es, sich auf neue Situationen in realistischer Weise rasch einzustellen, was auch in den einschlägigen italienischen Publikationen hervorgehoben wurde. In späteren Jahren war er mir zum väterlichen Freund geworden und wir haben über das Thema Südtirol viel gesprochen. Er räumte zwar ein, damals über keine diplomatischen Erfahrungen verfügt zu haben (er war Diplomingenieur für Elektrotechnik und ist erst über die Widerstandsbewegung gegen Kriegsende zur Politik gekommen). In der österreichischen Delegation zu den Pariser Friedensvertragsverhandlungen konnte er sich aber auf erfahrene Diplomaten wie die Botschafter Heinrich Schmid und Lothar Wimmer stützen. Als Berater aus Südtirol waren Otto von Guggenberg, Friedl Volgger und Hans Schöffl, der Vertraute des Brixener Fürstbischofs Johannes Geisler, ferner als geografischer Experte Herbert Thalhammer von der Tiroler Landesstelle für Süd-

tirol beteiligt. So frage ich mich tatsächlich, ob eine geschicktere Diplomatie – unter den 1946 herrschenden Verhältnissen – zu einem besseren Ergebnis hätte führen können.

Ein Schwachpunkt des Pariser Abkommens ist die Umschreibung des territorialen Rahmens der Autonomie. Karl Gruber versicherte mir, dass eine klare Bestimmung, derzufolge das Trentino in die Autonomieregelung einbezogen worden wäre – was die Autonomie Südtirols verwässert hätte – für Österreich nicht akzeptabel gewesen wäre. De Gasperi dagegen war überzeugt, ohne die Einbeziehung des Trentino das Abkommen in Italien nicht durchsetzen zu können, und das zuletzt nicht nur deshalb, weil in einer auf die Provinz Bozen beschränkten Autonomie die dort lebenden Italiener eine Minderheit dargestellt hätten. Zudem wollte De Gasperi, der als ehemaliger Trentiner Abgeordneter im Wiener Reichstag und im Tiroler Landtag den Wert der Selbstverwaltung erkannte, auch „seinen“ Trentinern, die ohne Verankerung im Abkommen mit Österreich nach damaliger italienischer Verfassungsrechtslage keinen Anspruch auf eine Autonomie gehabt hätten, eine solche zukommen lassen. Man hat daher den territorialen Rahmen der Autonomie im Abkommen bewusst – oder stillschweigend – offen gelassen in der Hoffnung, man würde sich später schon irgendwie „zusammenraufen“. Die vage Formulierung im 2. Satz des Art 2 des Abkommens war dann der Ausgangspunkt zu langjährigen Differenzen und hat erst mit der faktischen Aushöhlung (oder Inhaltentleerung) der gemeinsamen Region Trentino-Südtirol im Zuge der italienischen Verfassungsreformen der letzten Jahre eine tragbare Regelung gefunden.

5. Vor dem Zustandekommen des Staatsvertrags 1955 musste sich die österreichische Außenpolitik darauf beschränken, in Noten an die italienische Regierung, in Vorsprachen des österreichischen Botschafters in Rom und in gelegentlichen Gesprächen auf politischer Ebene die schleppende und unzureichende Erfüllung des ohnehin nicht sehr substanzreichen Pariser Abkommens zu monieren, alles aber ohne greifbaren Erfolg.

Ich erinnere mich noch an die erste Südtirol-Besprechung am Nachmittag des 20. November 1954 im „Wilden Mann“ in Lans bei Igls, an der ich im Auftrag von Außenminister Leopold Figl, der selbst offenbar kein Interesse daran (und als Niederösterreicher auch keinen besonderen Bezug zu Südtirol) hatte – oder vielleicht auch tatsächlich verhindert war –, teilgenommen habe. Die Besprechung stand unter dem Vorsitz von Landeshauptmann Ökonomierat Alois Grauss. Von Tiroler Seite waren außerdem der Nationalratsabgeordnete Prof. Franz Gschnitzer, der Stellvertretende Landesamtsdirektor Max Jaksic und der Leiter der Außenstelle Innsbruck des Bundeskanzleramts, Dr. Franz Rosenkranz, anwesend; die Südtiroler Delegation bestand aus den Abgeordneten Otto von Guggenberg, Karl Tinzl, Friedl Volgger und Toni Ebner (sen.) sowie aus dem legendären Kämpfer für Südtirol, Kanonikus Michael Gamper, damals Chefredakteur der „Dolomiten“. Über die Möglichkeiten der österreichischen Außenpolitik in der Südtirol-Frage konnte ich wenig Befriedigendes berichten. Österreich werde sich aber weiterhin bemühen, in Rom vorstellig zu werden.

6. Erst nach dem Inkrafttreten des Staatsvertrages 1955 konnte Österreich selbstbewusster auftreten und bereits

ab 1956 Forderungen an Italien stellen, die darauf abzielten, über die Durchführung des Pariser Abkommens zu verhandeln. Solche Verhandlungen hat Italien – ganz auf der Linie, die De Gasperi bereits im Vorfeld des Zustandekommens des Pariser Abkommens eingenommen hat – entschieden abgelehnt und sich nur zu formlosen Gesprächen über die gegenseitigen Beziehungen, einschließlich der Frage des Pariser Abkommens, bereit erklärt. Österreich reagierte flexibel und nahm solche Gespräche auf, die aber zu nichts führten. Inzwischen war die Situation in Südtirol eskaliert: „Los von Trient“ und Sprengstoffanschläge auf Sachobjekte, deren positive Auswirkungen zur später erreichten Lösung ich auch heute noch betonen möchte.

So entschloss sich die österreichische Regierung, unter Berufung auf das Pariser Abkommen, den Weg zu den Vereinten Nationen zu gehen. Das Pariser Abkommen gab den einzigen Rechtstitel dazu ab, weil es das Südtirolproblem in einem gewissen Sinn internationalisiert hatte; dessen war sich De Gasperi in Paris bewusst, er hat es aber hingenommen. Nach der damals herrschenden Auffassung über die internationalen Beziehungen besaß ein Staat nämlich kein allgemeines völkerrechtliches Mandat, sich um eine nationale Minderheit außerhalb der eigenen Staatsgrenzen zu kümmern. Im Übrigen hatte Österreich bereits in den Verhandlungen, die dann zum Pariser Abkommen führten, den Passus einbauen wollen, dass allfällige künftige Meinungsverschiedenheiten über die Durchführung des Abkommens den Vereinten Nationen unterbreitet werden könnten, was die italienische Seite damals strikt abgelehnt hatte.

Der Weg zu den Vereinten Nationen führte zu den bekannten Resolutionen 1497 (XV) vom 31. Oktober 1960 und 1661 (XVI) vom 28. November 1961, in denen Ita-

lien und Österreich aufgefordert wurden, eine Lösung des Problems in Verhandlungen anzustreben. Der Wert der beiden Resolutionen ist von realitätsfernen Idealisten und Maximalisten damals als zu gering kritisiert worden. Erst später erkannte man, dass durch diese Resolutionen der Weg zu einer Lösung auf eine Schiene gebracht worden war, auf der in den Folgejahren von Österreich und von Südtirol erfolgreich agiert werden konnte, dies bis zur Erreichung einer zwar nicht perfekten, aber doch akzeptablen Lösung durch Paket- und Operationskalender 1969 und bis zur Streitbeilegung 1992.

Das Pariser Abkommen wird heute nur noch selten erwähnt. Wir dürfen aber nicht vergessen, dass es die Grundlage und den Ausgangspunkt für die Erreichung der heutigen Situation in Südtirol darstellt. Insofern erscheint es gerechtfertigt, auch nach 60 Jahren seiner zu gedenken.

Franz Matscher\*)

\*) *Anm d Red* zur Person des Verfassers: Dr. iur. und Docteur en droit emer. Prof. Franz Matscher, geboren 1928 in Meran/Südtirol. Studium der Rechts- und Staatswissenschaften in Graz und Paris. Eintritt in den Diplomatischen Dienst Österreichs, Mitglied der österreichischen UN-Delegation, als 1960/61 die Südtirolfrage vor den Vereinten Nationen behandelt wurde, mehrere Jahre Tätigkeit als österreichischer Generalkonsul in Mailand. 1966 Habilitation für Österreichisches Zivilgerichtsverfahren in Innsbruck, Berufung zum Ordinarius für zivilgerichtliches Verfahren an der Universität Salzburg (1974/75 Rektor), Gastprofessor an der Universität Bologna. 1977–1998 Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg. 1987–2004 Direktor des Österreichischen Instituts für Menschenrechte. Bis 2006 Leiter der Unterkommission für Minderheitenfragen im Rahmen der Venedig-Kommission des Europarates. Seit 2001 Rechtsschutzbeauftragter des österreichischen Bundesministeriums für Inneres. Mitglied der Österreichischen Akademie der Wissenschaften.

Dieter Segert

## Postsozialismus

Hinterlassenschaft des Staatssozialismus und neue Kapitalismen in Europa

Studien zur politischen Wirklichkeit, Band 18.

Herausgegeben von Anton Pelinka

Frühjahr 2007. ISBN 3-7003-1594-5 (ISBN 978-3-7003-1594-0)

Kart. ca. 220 Seiten. ca. € 24,90

Nach 1989 schien für Osteuropa nur ein Weg offen: die rasche Annäherung an westliche Demokratie und Marktwirtschaft. 15 Jahre nach Auflösung der UdSSR sind solche Gewissheiten verblasst. Das Erbe des Staatssozialismus ist stabiler, die Transformationspfade sind verschlungener als erwartet. Was macht den osteuropäischen Kapitalismus im Vergleich zu seinem westeuropäischen Widerpart aus? Wie hat sich der kapitalistische Westen durch die postkommunistischen Kapitalismen verändert? Und können die Gesellschaften der EU aus dem Wandel im postsozialistischen Osteuropa etwas über die Paradoxien des Verhältnisses von sozialer Ungleichheit und politischer Gleichheit lernen?



WILHELM BRAUMÜLLER

Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.

A-1092 Wien, Servitengasse 5; Telefon (+43 1) 319 11 59, Telefax (+43 1) 310 28 05

E-Mail: office@braumueller.at <http://www.braumueller.at>