

Peter Pernthaler

## Südtirol auf dem Weg zur Selbstbestimmung

### Einleitung

Die Landeseinheit Tirols ist seit der Annexion Südtirols durch Italien verloren gegangen und konnte weder in den Jahren 1919/20 noch 1946 wieder erreicht werden. Seit der staatsrechtlich und politisch getrennten Entwicklung des Bundeslandes Tirol und Südtirols ist die politische Dynamik der Selbstbestimmung auf die Landesteile übergegangen und in Nordtirol fast völlig erlahmt und verdrängt worden. Daher berichte ich hier fast ausschließlich vom komplizierten, aber sehr dynamischen Weg Südtirols zu einem neuen Verständnis des Rechtes und der Politik der nationalen Selbstbestimmung.

### I. Die völkerrechtliche Verankerung

#### 1. Entwicklung und Subjekte des Selbstbestimmungsrechts

Das Selbstbestimmungsrecht der Völker wurde als *politisches Prinzip* schon im 19. Jahrhundert formuliert und von Präsident *Wilson* (USA) als Kriegsziel des Ersten Weltkrieges formuliert. In der Zwischenkriegszeit wurde ethnisch begründete Selbstbestimmung in einer Reihe von Plebisziten verwirklicht, in vielen Fällen – darunter auch in Südtirol – aber auch aus machtpolitischen Gründen verweigert.<sup>[1]</sup>

Eine internationale *rechtliche* Anerkennung fand das Selbstbestimmungsrecht der Völker erst durch die UNO-Satzung<sup>[2]</sup> und in den Art 1 der beiden UN-Menschenrechtspakte vom 16. Dezember 1966 (in Kraft getreten 1976). Rechtlich präzisiert wurde das Selbstbestimmungsrecht durch die ständige Praxis der Vereinten Nationen, insbesondere in ihrer *Deklaration über freundschaftliche Beziehungen und die Zusammenarbeit der Staaten* vom 24. Oktober 1970, Nr 2625 (XXV). Inhaltlich damit übereinstimmend wurde das Selbstbestimmungsrecht auch in der Schlussakte der „*Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*“ (KSZE; heute: OSZE) von Helsinki (1975) formuliert.<sup>[3]</sup>

In der Rechtslehre und in der Rechtspraxis ist aber umstritten, wer die *Träger des Selbstbestimmungsrechts* sind. In der Staatenpraxis der Vereinten Nationen und von einem Teil der Völkerrechtslehre wird das Selbstbestimmungsrecht den *Staatsnationen* und den kolonisierten Völkern (innerhalb der künstlichen Kolonialgrenzen) vorbehalten, vor allem soweit damit das „*äußere Selbstbestimmungsrecht*“, also die Veränderung von Staatsgrenzen, gemeint ist.<sup>[4]</sup> Richtiger Weise ist aber als das Subjekt des Selbstbestimmungsrechtes *jedes Volk* im ethnischen Sinn – dh unabhängig von staatlicher Organisation – und jede *Volksgruppe* (*nationale Minderheit*) anzusprechen, wenn sie die üblichen Merkmale einer volklich-politischen Identität haben.<sup>[5]</sup>

## 2. Äußeres und inneres Selbstbestimmungsrecht

Vor allem seit der UNO-Deklaration vom 24.10.1970 wird in der Völkerrechtslehre und Staatenpraxis zwischen einem „äußeren“ und einem „inneren“ Selbstbestimmungsrecht unterschieden. Das „äußere Selbstbestimmungsrecht“ ist auf die Errichtung eines eigenen Staates, auf die Verschiebung von Staatsgrenzen oder die Vereinigung von Staaten gerichtet und berührt damit die *völkerrechtliche Souveränität* und Integrität von Staaten. Obwohl dies die aus der Geschichte der nationalen Einigungs- und Unabhängigkeitsbewegungen stammende ursprüngliche und primäre Bedeutung des Selbstbestimmungsrechtes ist,<sup>[6]</sup> stellen sich seiner Durchsetzung in der Praxis fast unüberwindliche Widerstände entgegen. Die Änderung von Staatsgrenzen oder gar der Souveränität eines Staates ist *ohne Zustimmung des betroffenen Staates* nach geltendem Völkerrecht nicht möglich. Ein *Sezessionsrecht* gegen den Willen des Staates könnte einem Volk oder einer Volksgruppe nur dann zugestanden werden, wenn deren Menschenrechte eklatant, dauernd und schwerwiegend verletzt werden.<sup>[7]</sup>

Das wichtigste Instrument der gewaltfreien Verwirklichung des äußeren Selbstbestimmungsrechtes ist das *ethnische Plebiszit*, die Abstimmung darüber, welchem Staat ein Volk oder eine Volksgruppe angehören will. Ob eine solche Abstimmung zugelassen wird, hängt ausschließlich vom Staat ab, der die Souveränität über das Siedlungsgebiet der betreffenden Ethnie ausübt. In der Regel scheidet daran die Verwirklichung des äußeren Selbstbestimmungsrechtes.

Das *innere Selbstbestimmungsrecht* – das heute von der Staatengemeinschaft deutlich bevorzugt wird – besteht in der „*freien Wahl des politischen Status*“ eines Volkes oder einer Volksgruppe innerhalb des Staates, in dem sie lebt. Es sollen also nicht dessen Souveränität oder Staatsgrenzen berührt werden, sondern „*Selbstregierung*“ des Volkes oder der Volksgruppe nach eigenen politischen Vorstellungen gewährt werden.<sup>[8]</sup> Verwirklicht wird das innere Selbstbestimmungsrecht entweder durch eine ausreichende, vom Volk selbst gewählte und (mit)gestaltete *Territorialautonomie*, durch die Errichtung eines eigenen *Gliedstaates* in einem föderalistischen System oder durch die Bildung eines *multinationalen Staatswesens* aus mehreren gleichberechtigten Sprachgruppen oder Nationalitäten.<sup>[9]</sup>

Wendet man das Selbstbestimmungsrecht der Völker auf Tirol an, so muss man wiederum zwischen den Landesteilen Tirol und Südtirol und der „*Einheit des ganzen Landes*“ differenzieren und dabei zwischen dem gegenwärtigen Zustand und historischen Anwendungsfällen des Selbstbestimmungsprinzips in Tirol unterscheiden.

## 3. Kein Selbstbestimmungsrecht Gesamttirols

Aus den bisherigen Rechtsanalysen folgt deutlich, dass *Gesamttirol* (die „*Einheit des ganzen Landes*“) gegenwärtig kein Selbstbestimmungsrecht mehr zukommt, wengleich es historisch gesehen einmal das Selbstbestimmungsrecht hatte und auch politisch in Anspruch nahm.<sup>[10]</sup> Der Grund dafür ist, dass Gesamttirol weder eine staatsrechtliche Einheit ist, deren Bevölkerung ein „*inneres Selbstbestimmungsrecht*“ zukommen könnte, noch über ein gemeinsames „*eigenständiges*“ Volk verfügt, das als Subjekt des „*äußeren Selbstbestimmungsrechtes*“ in Betracht käme.<sup>[11]</sup> Zwar kann kein Zweifel darüber bestehen, dass die Landesvölker der beiden Landesteile nach wie vor über einige gemeinsame Merkmale der Identität eines „*eigenständigen Volkes*“ verfügen, wie gemeinsame Abstammung („*Volksstamm*“), Sprache, Religion, Geschichte, Territorium (Landschaft) u.a.; es fehlt ihnen aber das entscheidende Kriterium des *gemeinsamen Volksbewusstseins* und des *politischen Willens zur gemeinsamen volklichen Identität*<sup>[12]</sup> gegenwärtig ganz offenkundig.

Als Folge der getrennten staatsrechtlichen und politischen Entwicklung durch 90 Jahre und der Entfaltung eines eigenen *Südtiroler Landes- und Volksbewusstseins* im komplexen politischen und verfassungsrechtlichen System der Südtiroler Autonomie seit 1972<sup>[13]</sup> gibt es wohl noch eine gewisse „*geistige und kulturelle Einheit des ganzen Landes*“,<sup>[14]</sup> die aber nur mehr zu pragmatischen Einzelaktionen grenzüberschreitender Zusammenarbeit der Landes-

teile – in der Regel gemeinsam mit der Provinz Trient – führt. Die bisherige Entwicklung der „*Europaregion Tirol*“ zeigt deutlich, dass ein darüber hinausgehender politischer Wille zur rechtlichen oder organisatorischen Integration der Landesteile Tirols im Sinne einer *ethno-politischen Einheit* gegenwärtig nicht vorhanden ist. Es scheint eher so zu sein, dass die selbständige Entwicklung und die daraus folgende Konkurrenzsituation der Landesteile – zusammen mit der Rücksicht auf den „Partner Italien“ – ein politisches Gegengewicht zur „*Einheit des ganzen Landes*“ bildet, das jedenfalls die politischen Eliten der Landesteile stärker beeinflusst, als der Wille zur Integration der Landesteile.

#### **4. Selbstbestimmung im Bundesland Tirol**

Das Volk des Bundeslandes Tirol ist gegenwärtig als „*Landesvolk*“ eines bundesstaatlichen Systems gleichzeitig eine konkrete *vorstaatliche Einheit* und die *Vielheit der Landesbürger*. Das *Landesvolk als Einheit* ist das Subjekt der *Landesverfassungshoheit* und der Träger des *inneren Selbstbestimmungsrechts* für das Land Tirol. Die Landesverfassung drückt dies so aus, dass sie einerseits „*den Beitritt des selbständigen Landes Tirol zum Bundesstaat Österreich*“ anerkennt und andererseits das *Landesvolk* als „*Träger der Staatsgewalt des Landes Tirol*“ normiert.<sup>[15]</sup> Die *Bundesverfassung* normiert ihrerseits in Art 2 Abs 2 B-VG, dass das individuell mit seinem Namen bezeichnete „*selbständige Land Tirol*“ in seiner historisch gewachsenen und 1918 – 1920 bzw 1945 demokratisch (revolutionär) neu konstituierten Identität<sup>[16]</sup> gemeinsam mit den anderen Ländern „*den Bundesstaat Österreich bildet*“.

Durch die *Teilung der Staatlichkeit* zwischen Bund und Ländern – als Kennzeichen des bundesstaatlichen Systems – ist der Zusammenhang zwischen dem *Selbstbestimmungsrecht* und der *Gemeinschaft der staatlichen Souveränität* im Bundesstaat hergestellt: Die Länder können als „*indestructable states*“<sup>[17]</sup> nicht ohne die Mitwirkung ihrer Landesvölker bzw ihrer Repräsentanten in ihrer Selbständigkeit als Gliedstaaten beeinträchtigt werden.<sup>[18]</sup>

Ein *äußeres Selbstbestimmungsrecht* kommt dem Volk des Bundeslandes Tirol gegenwärtig nicht mehr zu. Dies ergibt sich daraus, dass Tirol durch seinen Beitritt zum Bundesstaat Österreich<sup>[19]</sup> ein *Gliedstaat der Republik* geworden ist und als solcher nach herrschender Auffassung kein (einseitiges) Sezessionsrecht hat. Diese Frage wurde in Österreich besonders intensiv im Zusammenhang mit der Anschlussbewegung Vorarlbergs an die Schweiz (1919/21) diskutiert<sup>[20]</sup> und dort ebenso wie bei den Anschluss-Volksabstimmungen in den anderen österreichischen Ländern im Ergebnis negativ beurteilt. Maßgebend für die Ablehnung war auch, dass es in den österreichischen Ländern – anders als im Falle Südtirols – keine eigene Volksgruppe oder gar ein eigenes Volk gibt, die gegenüber dem österreichischen Volk ein Selbstbestimmungsrecht geltend machen könnten.

#### **5. Das Selbstbestimmungsrecht Südtirols**

Das *Landesvolk Südtirols* setzt sich heute – anders als im Jahre 1918 – aus einer deutschsprachigen Mehrheit, die noch immer eine eigene Volksgruppe (Ethnie) bildet, einer italienischen Sprachgruppe, die derzeit 26,47% der Bevölkerung umfasst, und einer kleinen ladinischen Sprachgruppe (4,37%) zusammen. Durch das Autonomiestatut (1972) und die „*Paketlösung*“ werden die Sprachgruppen Südtirols zu einem kooperativen System der Konkordanzdemokratie verkoppelt, so dass das „*Landesvolk*“ im verfassungsrechtlichen Sinn ethnisch komplex ist.

Das Selbstbestimmungsrecht kommt jedenfalls der *deutschsprachigen Volksgruppe* zu, weil sie selbst eine eigene Ethnie ist und darüber hinaus vom Stammvolk durch die Staatsgrenze getrennt ist.<sup>[21]</sup> Die deutschsprachige Volksgruppe in Südtirol ist zwar ein „*eigenständiges Volk*“ im ethnischen Sinn<sup>[22]</sup> und hat als „*deutschsprachige Minderheit in der Autonomen Provinz Bozen*“ auch eine gewisse *völkerrechtliche Anerkennung* durch das Pariser Abkommen (1946) und den Prozess der Streitbeilegung (1992) gewonnen.<sup>[23]</sup> Dennoch kann sie aus rechtlichen und faktischen Gründen das *äußere Selbstbestimmungsrecht* nur gemeinsam mit der italienischen und ladinischen Sprachgruppe im Territorium der Autonomen Provinz Bozen

handhaben, da anders ein *ethnisches Plebiszit* – als Instrument der Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts – nicht durchführbar wäre.<sup>[24]</sup>

Damit deckt sich in der praktischen Anwendung das Subjekt des äußeren Selbstbestimmungsrechts mit dem „Volk“ des demokratischen Systems in Südtirol. Auch dieses ist – auf Grund der Paketlösung und des Autonomiestatutes – das ethnisch komplexe „Landesvolk“ der Autonomen Provinz Bozen als Subjekt der *Mehrheitsdemokratie* und (in der Pluralität der Sprachgruppen) als das gemeinsame „Subjekt“ der *Konkordanzdemokratie* in Südtirol. Für das *innere Selbstbestimmungsrecht* der Südtiroler Volksgruppe gilt diese Anwendungsbeschränkung nicht; es kann, wie im Folgenden dargestellt wird, von der Volksgruppe autonom gebildet und ausgeübt werden.

Wenngleich eine, inhaltlich den Bedürfnissen der Volksgruppe entsprechende, Autonomie selbst als eine Art der Verwirklichung des „inneren Selbstbestimmungsrechts“ angesprochen werden kann,<sup>[25]</sup> haben die Vertreter der Südtiroler auch im Zusammenhang mit der politischen Kooperation, die zur „Paktlösung“ führte, ebenso wenig wie das Bundesland Tirol oder die Republik Österreich jemals auf das Selbstbestimmungsrecht des Südtiroler Volkes zugunsten der Autonomielösung formell „verzichtet“. Ein solcher „Verzicht“ wäre auch rechtlich unwirksam, weil das Selbstbestimmungsrecht als völkerrechtlich begründetes Menschenrecht mit naturrechtlicher Wurzel ein unaufhebbares und unverfügbares Recht darstellt. Davon zu unterscheiden ist freilich die Frage der *Anwendung* und (politischen) *Handhabung* dieses Rechtes, die von einer Reihe anderer völkerrechtlicher Regeln und Gesichtspunkte der (situationsbedingten) politischen Abwägung und Klugheit unterliegt.

Dennoch bleibt es wichtig, die menschenrechtliche Begründung aller Schutzmaßnahmen für die Südtiroler Volksgruppe im Selbstbestimmungsrecht – verankert auf völkerrechtlicher Ebene – im Auge zu behalten, weil nur daraus ihr eigentlicher Sinn, nämlich das Überleben der Volksgruppe als ethnische Identität in einem fremdnationalen Staat deutlich wird. Solange dieser Zustand fort dauert, bleibt das völkerrechtlich begründete Selbstbestimmungsrecht, in seiner Bezogenheit auf die Einheit des Volkes und des Landes von Tirol, der eigentliche Orientierungsmaßstab und die letztmögliche Sanktion aller rechtlichen Schutzmaßnahmen zugunsten der Südtiroler Volksgruppe.

Ich möchte im Folgenden aufzeigen, dass die Republik Österreich weder durch das *Pariser Abkommen* (1946) noch durch die *Streitbeilegungserklärung* (1992) auf das Selbstbestimmungsrecht Südtirols verzichtet hat, sondern dass diese beiden Abkommen umgekehrt geradezu als besondere völkerrechtliche Absicherung des Selbstbestimmungsrechts durch Staatsverträge anzusprechend sind.

## 6. Das Pariser Abkommen (1946)

Das Pariser Abkommen enthält selbstverständlich keine ausdrückliche Verankerung der „Einheit des ganzen Landes“, weil es ja gerade als Alternative zur Gewährung des „äußeren Selbstbestimmungsrechts“ und damit als Anerkennung des status quo der „Brennergrenze“ konzipiert war. Dennoch lässt sich aus dem Abkommen sehr deutlich ein *mittelbarer Bezug* zur Landeseinheit ableiten, der den Parteien zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses zweifellos bewusst war, aber aus unterschiedlichen politischen Gründen beider Seiten nicht ausdrücklich formuliert wurde.

Schon der *Zweck des gesamten Abkommens*, „to safeguard the ethnical character and the cultural and economic development of the German speaking element“<sup>[26]</sup> weist eindeutig auf den Schutz von Existenz und Entwicklung der *deutschsprachigen Volksgruppe in Südtirol* hin. Diese Volksgruppe ist aber gerade dadurch charakterisiert, dass sie jener Teil des (einheitlichen) Landesvolkes von Tirol ist, der durch die „Brennergrenze“ im Staatsverband Italiens lebt. Anders als durch den ethnischen Zusammenhang mit dem „Stammvolk“ Tirols lässt sich die Südtiroler Volksgruppe und ihr spezielles Schutzbedürfnis im italienischen Staat, dem das Pariser Abkommen Rechnung tragen soll, überhaupt nicht erklären.

Daher weist auch der *personelle Geltungsbereich* des Abkommens – „*German-speaking inhabitants*“ (bzw. „*the said German-speaking citizens*“) – auf die staats- und völkerrechtliche Trennung der Südtiroler Volksgruppe von Gesamtirol als eigentlichen Grund des Abkommens – als „Ersatz“ für die verweigerte äußere Selbstbestimmung – hin. Ohne diese Trennung gäbe es kein Minderheitenproblem des „*deutschsprachigen Elementes*“ in Südtirol und daher auch kein Pariser Abkommen, das diese Trennung nicht aufheben soll, aber angemessene Lebensbedingungen für die Südtiroler in Italien *trotz dieser Trennung* gewährleisten wollte. Daher ist die Trennung der Landesteile – und die Relativierung ihrer ethnopolitischen Auswirkungen – der eigentliche Grund für das Pariser Abkommen. „*Trennung*“ (einer Volksgruppe) setzt aber das Bewusstsein einer *Einheit* voraus, wovon der ethnische Charakter der Volksgruppe stammt und in der dieser ethnische Charakter noch heute als solcher ausschließlich begründbar ist.

Noch deutlicher wird dieser Zusammenhang, wenn man den *territorialen Geltungsbereich* des Pariser Abkommens betrachtet. Richtig interpretiert umfasst er ausschließlich die *Provinz Bozen-Südtirol* in ihrer heutigen, durch das Erste Autonomiestatut (Art 3) festgelegten Südgrenze, welche die im Pariser Abkommen erwähnten deutschsprachigen Gemeinden des Trentino wieder an Südtirol angliederte.<sup>[27]</sup> Die italienische Auffassung, wonach der territoriale Geltungsbereich des Pariser Abkommens sich auf das Gebiet der 1948 neu geschaffenen autonomen Region (mit Sonderstatut) *Trentino-Südtirol* beziehe, widerspricht klar dem Wortlaut des Abkommens (Art 1 Abs 1) und seiner Entstehungsgeschichte und wurde durch das zweite Autonomiestatut (1972), die Paketlösung und die Streitbeilegungserklärung (1992) praktisch revidiert.

Da auch das Bundesland Tirol durch die historische Kontinuität mit dem ehemaligen „*Kronland Tirol*“ und der Teilung durch die Brennergrenze räumlich abgegrenzt wird (Art 2 der Landesordnung 1989), entspricht der räumliche Geltungsbereich des Pariser Abkommens, nämlich die Autonome Provinz Bozen-Südtirol, gemeinsam mit den Teilen Nordtirol und Osttirol des Bundeslandes Tirol jener „*Einheit des ganzen Landes*“, von der die Präambel der Tiroler Landesordnung und die Entschließung des Tiroler Landtages vom 23. November 1994 spricht. Ohne dieses „*Ganze*“ des historischen Tirol ist dessen *Teil*, nämlich das Gebiet von Südtirol weder rechtlich, noch in seiner Bedeutung als angestammte *Heimat des Südtiroler Volkes* erklärbar.<sup>[28]</sup>

## 7. Die Streitbeilegungserklärung (1992)

Über die Frage der internationalen Verankerung der Südtirolautonomie herrschte zwischen Italien und Österreich lange Zeit ein unüberbrückbarer Gegensatz.

Italien hielt daran fest, dass es durch das *Erste Autonomiestatut (1948)* das Pariser Abkommen und die daraus ableitbaren völkerrechtlichen Verpflichtungen richtig und vollständig umgesetzt habe.

Dazu kam eine ständige Rechtsprechung des italienischen Verfassungsgerichtshofes, der – entsprechend dem italienischen System der Transformation von Völkerrecht in nationales Verfassungsrecht – das Autonomiestatut nicht als Umsetzung der internationalen Verpflichtung prüfte, sondern als *italienisches Verfassungsrecht* qualifizierte, das diese Verpflichtung erfüllt habe.<sup>[29]</sup>

Eine Lösung der unerträglichen Situation der Volksgruppe („*Todesmarsch*“)<sup>[30]</sup> und des Südtiroler Wunsches „*Los von Trient*“<sup>[31]</sup> konnte daher nur auf *politischem Weg*, nämlich in *Verhandlungen* innerhalb Italiens<sup>[32]</sup> und auf zwischenstaatlicher Ebene mit Italien<sup>[33]</sup> erreicht werden.

Infolge des ungewöhnlich langen und im Ergebnis durchaus kooperativ verlaufenden Verhandlungsprozesses über 30 Jahre konnte man aber schon nach dem *völkerrechtlichen Vertrauensgrundsatz* („*Estoppel-Prinzip*“) mit guten Gründen davon ausgehen, dass aus diesem Verhandlungsprozess auf italienischer Seite völkerrechtliche Bindungen an das Ergebnis des Verhandlungsprozesses – eben die „*Paketlösung*“ und das neue Autonomiestatut (1972) –



entstanden seien und daher eine einseitige innerstaatliche Änderung nicht mehr ohne weiteres rechtlich möglich wäre.<sup>[34]</sup>

Da diese Konstruktion aber von zahlreichen Zweifelsfragen und unabwägbaren Auslegungsproblemen belastet war, drängte vor allem die Südtiroler Seite vehement auf eine eindeutige internationale Verankerung des „Paketes“ vor der „Streitbeilegung“.<sup>[35]</sup> Gleichzeitig änderte sich die italienische Verfassungsrechtsprechung<sup>[36]</sup> und die allgemeine politische Wertschätzung der Südtirolautonomie als menschenrechts- und minderheitsschutzrechtliches Prestigeobjekt Italiens im internationalen Bereich:<sup>[37]</sup> Zur Zeit der italienischen Ratspräsidentschaft der EU (2003) regte Italien sogar die Verankerung der „nationalen Minderheiten“ als menschenrechtliches Ziel der EU im Verfassungsvertrag (Art I-2) an.<sup>[38]</sup> Unter diesen Voraussetzungen war es möglich, in den Notenwechsel über die Streitbeilegung (1992) von italienischer Seite den Zusammenhang des Paketes und des neuen Autonomiestatutes mit dem Pariser Abkommen und dem KSZE-/OSZE-Minderheitenschutz ausdrücklich zu artikulieren und damit die internationale Verankerung rechtlich außer Streit zu stellen.<sup>[39]</sup>

Mit der internationalen Dimension der Streitbeilegung ist aber auch der territoriale Schutzbereich der Autonomie – nämlich die Autonome Provinz Bozen-Südtirol – im Sinne der richtigen Auslegung des Pariser Abkommens gesichert und die *notwendige Kooperation* für die notwendige Weiterentwicklung der Autonomie mit der deutschen Volksgruppe rechtlich neuerlich bestätigt worden.<sup>[40]</sup>

Andererseits hat das *österreichische Parlament* in seiner Entschliebung zur Streitbeilegung vom 5. Juni 1992,<sup>[41]</sup> die Italien durch eine Verbalnote vom 11. Juni 1992 formell mitgeteilt wurde, ausdrücklich auf den Zusammenhang der Südtirolautonomie mit dem *Selbstbestimmungsrecht des Südtiroler Volkes* (Punkt 4), auf die „beiden Landesteile Nord- und Südtirol“ (Punkt 8) und auf die „*Tiroler Landeseinheit als gemeinsamer Kultur-, Sozial- und Wirtschaftsraum*“ (Punkt 9) hingewiesen. Durch den Notenwechsel zwischen der italienischen und österreichischen Regierung und die Mitteilung dieses Notenwechsels an die Vereinten Nationen und an andere internationale Organisationen sollte die völkerrechtliche Verankerung des Paketes und des neuen Autonomiestatutes (1972) zum Zeitpunkt der Streitbeilegung (1992) entsprechend veröffentlicht werden. Heute scheint diese Qualität der Südtirolautonomie ebenso wie die damit verknüpfte Schutzmachtfunktion Österreichs grundsätzlich außer Streit zu stehen.<sup>[42]</sup>

Der Paketabschluss und seine völkerrechtliche Verankerung im Verfahren der Streitbeilegung haben damit für die rechtliche *Identität Gesamtirols* eine zwiespältige Bedeutung, deren endgültige Auswirkungen noch gar absehbar sind. Positiv ist jedenfalls die dadurch praktisch und rechtlich endlich erreichte *korrektere Umsetzung des Pariser Abkommens* durch Italien, insbesondere seines territorialen Geltungsbereiches (Bozen-Südtirol) und die massive Erweiterung der autonomen Kompetenzen, des Sprachenschutzes und der Proporzregelungen. Wichtig ist auch die damit verbundene *erweiterte völkerrechtliche Garantie* mit der Schutzmachtfunktion Österreichs für die reformierte Autonomie der Provinz Bozen.<sup>[43]</sup>

Diesen positiven Auswirkungen stehen aber rechtliche Konsequenzen der Paketlösung und ihrer völkerrechtlichen Verankerung gegenüber, die sich negativ auf die Identität des „*ganzen Landes*“ auswirken. Dazu gehört vor allem die außerordentlich komplexe rechtliche Verankerung der Autonomie in der italienischen Rechtsordnung und ihre subtile verfassungsrechtliche Absicherung in der Verfassung, in der Verfassungsrechtsprechung und in ungeschriebenen Verfassungsprinzipien Italiens. Dadurch wurde ein rechtliches System begründet, das vor allem intensive *Verflechtungen und Kooperationszwänge* in Italien für die politischen Repräsentanten der Volksgruppe mit sich bringt und deren Beziehungen zu Gesamtirol in den Hintergrund drängt. Dazu kommt, dass die neue Autonomie sehr stark auf die *Kooperation mit den Sprachgruppen* ausgerichtet ist<sup>[44]</sup> und daher eine sehr komplexe politische, rechtliche und gesellschaftliche Identität Südtirols entwickelt, die sich von der des *Bundeslandes Tirol* völlig unterscheidet. Dieses kommt daher immer weniger rechtlich oder politisch für Südtirol als „Urbild“ der gesamtirolischen Identität in Betracht, wie es dem Konzept der „abgetrennten Volksgruppe“ und ihrem „Vaterland Österreich“ entsprechen würde.<sup>[45]</sup>

Völlig offen ist schließlich, wie sich die „*Dynamik der Autonomie*“ im Zusammenhang mit europarechtlichen Vorgaben, der italienischen Verfassungsentwicklung und dem fortschreitenden gesellschaftlichen Wandel im Zusammenleben der Sprachgruppen in Südtirol entwickeln wird.<sup>[46]</sup>

Positiv ist allerdings zu beurteilen, dass die neue Autonomie – besonders seit der Verfassungs-Novelle 2001 – dem Volk Südtirol ein sehr starkes eigenes politisches und demokratisches System verschafft hat, das durchaus die Chance einer Reaktivierung des Selbstbestimmungsrechts bietet. Man muss dabei aber im Auge behalten, dass der Begriff „*Volk*“ im staatsrechtlichen Sinn in Südtirol heute *komplex* ist. Einerseits ist „*das Volk*“ die Summe der im Landtag vertretenen *Bürger der Provinz Bozen*; andererseits bilden das Volk aber auch die drei Sprachgruppen Südtirols, die als solche eigens repräsentiert werden und deren kompliziertes Zusammenwirken die ethnische *Konkordanzdemokratie* begründen. Die Südtiroler Demokratie beruht daher auf einer doppelten Repräsentation, die sowohl für den Landtag und die Landesregierung, als auch für die plebiszitären Rechte des Volkes gilt.

Für die Aktualisierung des Selbstbestimmungsrechts der Südtiroler Volksgruppe bietet diese – heute auch völkerrechtlich geschützte – Doppelstruktur der Demokratie neben Behinderungen durchaus auch Chancen einer selbständigen Willensbildung innerhalb der Volksgruppe und einer Kooperation mit autonomiefreundlichen Teilen der italienischen Sprachgruppe. Denn jede sinnvolle Fortentwicklung der Selbständigkeit Südtirols gegenüber dem römischen Zentralismus und Bürokratismus wird – bei entsprechender Absicherung der Sprachenrechte – auch von vielen italienischen Bürgern und gemischtsprachigen Familien Südtirols unterstützt.

Die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Reaktivierung des Selbstbestimmungsrechts sind durchaus günstig: Alle beteiligten deutschsprachigen Verhandlungsparteien – die Südtiroler Volksgruppe ebenso wie Tirol und die Republik Österreich – haben die so genannte „*Streitbeilegung*“ nur unter dem ausdrücklichen *Vorbehalt des Selbstbestimmungsrechts* akzeptiert und dieser Vorbehalt ist auch von Italien ohne Widerspruch zur Kenntnis genommen worden. Darüber hinaus steht die Streitbeilegung selbst – wie jeder völkerrechtliche Vertrag – unter dem Vorbehalt der „*clausula rebus sic stantibus*“. Das heißt, wenn die Verhältnisse sich ändern, muss auch der Vertrag neu verhandelt und geändert werden. Ob und wie sich „die Verhältnisse“ im Sinne des Selbstbestimmungsrechts ändern können, möchte ich im Folgenden kurz aufzeigen.

## II. Wege der Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts

### 1. Äußeres Selbstbestimmungsrecht

Das äußere Selbstbestimmungsrecht bezieht sich auf die Staatlichkeit (Nationalität) Südtirols. Es wird nach den heute geltenden Rechtsvorstellungen und Völkerrechtsnormen durch ein ethnisches Plebiszit in Südtirol und nachfolgenden Drei-Parteien-Verhandlungen zwischen Österreich, Italien und Südtirol verwirklicht. Eine einseitige Sezession von Italien kommt unter regulären Verhältnissen nicht in Betracht, ist aber vom Völkerrecht heute als letztes Hilfsmittel gegen dauernde schwere Menschenrechtsverletzungen und Missachtung völkerrechtlicher Schutznormen zugunsten der Bevölkerung durchaus anerkannt.<sup>[47]</sup>

Ehe man diesen Weg der äußeren Selbstbestimmung – der rechtlich völlig legal, politisch aber risikoreich ist – in Angriff nimmt, muss man sich in der Volksgruppe zwischen den drei Optionen entscheiden, die das äußere Selbstbestimmungsrecht heute für Südtirol theoretisch bietet:

- a) Völkerrechtlich in Betracht kommt nach wie vor eine *Wiedervereinigung mit Nordtirol als Bundesland der Republik Österreich*, wengleich die Chancen einer politischen Akzeptanz dieser Lösung wegen der getrennten Entwicklung und Identität der Landesteile von Jahr zu Jahr sinken.
- b) Immer mehr Anhänger findet daher die *Freistaatslösung*<sup>[48]</sup>, die wiederum für Südtirol alleine oder – immer weniger stark – als „*Gesamtstaat Tirol*“ angedacht wird.

- c) Schließlich möchte ich noch die Option einer *Europäischen Region mit Sonderstatut* (Art 299 EGV) erwähnen, bei der Italien – neben der EU – bestimmte Hoheitsrechte (Außenpolitik, Verteidigung u. ä.) verbleiben, im übrigen aber weitgehende Selbständigkeit der Region gegeben ist. Das ist das Modell bestimmter Inseln (Azoren, Madeira, Kanarische Inseln, Ålandinseln, Kanalinseln, Insel Man, Grönland u. a.), die zwar als „*Hoheitsgebiete*“ europäischer Staaten gelten, tatsächlich aber eine staatsähnliche Selbstregierung aufweisen. Im Ergebnis nähert sich diese Sonderstellung einem – unter europäischem Schutz stehenden – *Kondominium* zwischen Italien und Südtirol an, das es gegenwärtig etwa für eine Reihe überseeischer Länder und Hoheitsgebiete europäischer Staaten gibt (vgl dazu Teil IV EGV und Anhang II).

## 2. Innere Selbstbestimmung

Unabhängig von der Verwirklichung des äußeren Selbstbestimmungsrechts ist jedenfalls auch die – von allen Seiten anerkannte – *Dynamik der Autonomie*<sup>[49]</sup> nicht als Selbstläufer hinzunehmen, sondern bewusst unter das Maß des Selbstbestimmungsrechts zu stellen. Das bedeutet, dass die Autonomie als Weg zur Entwicklung Südtirols zu einem *echten Regionalstaat* zu sehen ist, der tatsächlich alle staatlichen Aufgaben auf dem Landesgebiet zu erfüllen hat, die er – nach dem Subsidiaritätsprinzip – mit eigenen Kräften besorgen kann. Davon sind die autonomen Zuständigkeiten Südtirols gegenwärtig noch weit entfernt.

## 3. Der Weg über das politische System

Entscheidende Voraussetzung für die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts ist ein gemeinsames Volksbewusstsein über diese Zielsetzung und der politische Wille des Volkes zur Aktivierung der Selbständigkeit. Es geht also zunächst darum, die *Identität der Volksgruppe* neu zu formulieren und ihre politische Zukunft nach eigenen Vorstellungen selbstverantwortlich zu planen und zu gestalten. Da die Selbstbestimmung eine *demokratische Bewegung* ist, muss sie zunächst den Weg über das bestehende politische System Südtirols nehmen; das schon deshalb, um jeden Anschein der Illegalität von vorneherein zu vermeiden.

Die Südtiroler Autonomie hat ein sehr gut entwickeltes System der direkten (plebiszitären) und repräsentativen Demokratie, das in den Dienst der politischen Formulierung und Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts zu stellen ist. Dabei sollte auch ganz bewusst das System der ethnischen *Proporz- und Konkordanzdemokratie* in diesen politischen Prozess eingebunden werden, weil dadurch sowohl die Identität der Volksgruppe neu definiert als auch die Vertretung gegenüber der italienischen Sprachgruppe von diesem Ausgangspunkt neu gestaltet werden kann. Südtiroler Identität muss – auch unter Einbeziehung der italienischen Minderheit – vom Stereotyp der *Provinz Italiens* gelöst werden, um auf dem Weg zur echten Selbständigkeit des Landes voranzuschreiten.

## Schlussfolgerung

Diesen Weg kann Südtirol in Italien im Hinblick auf die dort noch immer vorherrschenden nationalen Ideologien und Machtsysteme nicht alleine gehen. Es muss dabei – mehr und anders als bisher – von Nordtirol und dem „*Vaterland Österreich*“<sup>[50]</sup> unterstützt werden. Österreichs politische und völkerrechtliche Verantwortung als Schutzmacht Südtirols muss in den Dienst des Selbstbestimmungsrechtes gestellt werden, wenn der politische Wille der Volksgruppe dies eindeutig und nachdrücklich verlangt.

em Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler,  
Innsbruck, ist Völkerrechtsexperte

## Anmerkungen

- [1] *Felix Ermacora*, Ursprung und Wesen des Selbstbestimmungsrechts der Völker und seine Entwicklung bis zum Zweiten Weltkrieg, in: *Kurt Rabl* (Hg) Inhalt, Wesen und gegenwärtige praktische Bedeutung des Selbstbestimmungsrechts (1964) 50 ff.



- [2] Art 1 § 2; Art 55, 73 lit b und 76 lit b.
- [3] „Korb“ I. 1. a und „Korb“ VIII.
- [4] Vgl dazu: *Agenda for Peace* des UNO-Generalsekretärs von 1992, UN-Doc S/24 111, § 17; UNO-Sonderbericht für Minderheiten, (A. Eide) UN-Doc E/CN 4/Sub 2/1993/34, §§ 76 und 82; *Christoph Gusy*, Selbstbestimmung im Wandel, *Archiv des Völkerrechts* 1992, 385 ff.
- [5] Zu diesen Merkmalen vgl *Peter Pernthaler*, *Allgemeine Staatslehre*, (1996) 49 ff; zum Selbstbestimmungsrecht im hier verstandenen Sinne, ebenda 54 ff; *Karl Doehring*, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, in: *Bruno Simma* (Hg), *Charta der Vereinten Nationen* (1991) 15 ff; *Dietrich Murswiek*, *Offensives und defensives Selbstbestimmungsrecht*, in: *Der Staat* 1984, 523 ff; *Christian Tomuschat*, *Protection of Minorities under Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights*, in: *FS Mosler* (1983) 949 ff.
- [6] *Felix Ermacora*, *Die Selbstbestimmungs idee – Ihre Entwicklung von 1918 – 1974* (1974); *Daniel Thürer*, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker*, in: *Archiv des Völkerrechts* 1984/2, 113 ff.
- [7] *Karl Doehring*, aaO 15 ff; *Christian Tomuschat*, aaO 949 ff; *Peter Hilpold*, *Der Osttimor-Fall. Eine Standortbestimmung zum Selbstbestimmungsrecht der Völker* (1996); *derselbe*, *Sezession und humanitäre Intervention*, *ZÖR* 1999, 529 ff.
- [8] *Felix Ermacora*, *Über die innere Selbstbestimmung*, *FS Veiter* (1982) 31 ff; *derselbe*, *Autonomie als innere Selbstbestimmung*, *Archiv des Völkerrechts* 38 (2000) 285 ff; *Theodor Veiter*, *Das Selbstbestimmungsrecht als Menschenrecht*, in: *FS Klecatsky*, Bd 2 (1980) 967 ff; *Daniel Thürer*, *Self-Determination*, in: *Rudolf Bernhard* (Hg), *Encyclopedia of Public International Law Bd IV* (2000) 364 ff.
- [9] *Peter Pernthaler*, *Allgemeine Staatslehre*, (1996) 56 und 60 ff.
- [10] Vgl dazu die Konstituierung der „*Tiroler (Landes)Nationalversammlung*“ vom 26. 10. 1918 und des „*Tiroler Nationalrates*“ am 1. 11. 1918; *Peter Pernthaler*, *Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer* (1979) 67 f; *Friedrich Granichstaedten-Czerva*, *Tirol und die Revolution* (1920) 15 f.
- [11] *Peter Pernthaler*, *Tirol und die Neuordnung Europas*, in: *Das Fenster* 50/51 (1991) 4982 ff.
- [12] *Peter Pernthaler*, *Allgemeine Staatslehre*, (1996) 51 f.
- [13] Vgl dazu die Beiträge in: *Joseph Marko et al* (Hg), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie* (2005).
- [14] Aus der Präambel der *Tiroler Landesordnung* 1989.
- [15] Präambel und Art 1 Abs 3 der *Landesordnung* 1989.
- [16] Siehe dazu: *Peter Pernthaler*, *Staatsgründungsakte*, (1979) 19 ff, 39 f, 53, 67 ff.
- [17] *Hans Huber*, *Die Gleichheit der Gliedstaaten im Bundesstaat*, in: *ÖZöRV* 1968, 247 ff (256) unter Hinweis auf USA, Australien, Brasilien, Kanada ua.
- [18] *Peter Pernthaler*, *Die Stellung der Länder*, *FS 75 Bundesverfassung* (1995) 661; Art 35 Abs 2 der *Vorarlberger Landesverfassung*: zwingende Volksabstimmung im Lande zusätzlich zur Volksabstimmung im Bund gemäß Art 44 Abs 3 B-VG.
- [19] 1918/20 und 1945; siehe dazu *Peter Pernthaler*, *Staatsgründungsakte* (1979) 19 ff, 35 ff, 67 ff.
- [20] *Adolf Merkl*, *Die Vorarlberger Frage im Lichte des Selbstbestimmungsrechtes*, in: *Schweizer Juristenzeitung* 1920/21, 133 ff; *Daniel Witzig*, *Die Vorarlberger Frage* (1974).
- [21] Zum Selbstbestimmungsrecht des Südtiroler Volkes vgl ua *Felix Ermacora*, *Südtirol und das Vaterland Österreich* (1984) 19 ff, 339 ff; *Hector Gros Espiell*, *Das Selbstbestimmungsrecht des Volkes Südtirols auf Grund des Völkerrechts* (1987); *Otto Kimminich*, *Der Selbstbestimmungsanspruch des Südtiroler Volkes*, in: *Europa-Union Tirol* (Hg), *Süd-Tirol. Weg in die Zukunft* (1985) 45 ff; *Guy Héraud*, *Gutachten über den Anspruch des Südtiroler Volkes auf das Selbstbestimmungsrecht*, zitiert bei: *Florian von Ach*, *Das Nachwirken des Tiroler Unabhängigkeitsgedankens*, aaO 146 f.
- [22] Vgl zu dieser Begriffsbildung: *Max Hildebert Boehm*, *Das eigenständige Volk in der Krise unserer Zeit*, *FS Hugelmann Bd I* (1959) 77 ff; *Rudolf Laun*, *Der Wandel der Ideen Staat und Volk als Äußerung des Weltgewissens* (1933).
- [23] Vgl dazu: *Peter Hilpold*, *Die völkerrechtliche Absicherung*, in: *Joseph Marko et al*, *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie* (2005) 44 ff.
- [24] *Peter Pernthaler*, *Allgemeine Staatslehre*, (1996) 55.
- [25] *Felix Ermacora*, *Autonomie als innere Selbstbestimmung*, *Archiv des Völkerrechts* 38 (2000) 285 ff.
- [26] Art 1 des Abkommens; vgl *Herbert Miehsler*, *Das Gruber-De Gasperi-Abkommen und seine Auslegung*, in: *Franz Huter* (Hg), *Südtirol* (1965) 385 ff, 397 f.
- [27] *Herbert Miehsler*, aaO 401 ff; *Roland Riz/Esther Happacher Brezinka*, *Verfassungsrecht*, (2004) 242, 245, 321.
- [28] Zum Zusammenhang von „Selbstbestimmung“ und „Recht auf Heimat“ vgl *Peter Pernthaler*, *Die Identität Tirols in Europa* (2007) 127 ff („*Die Heimat Tirol als Element rechtlicher Identität*“).

- [29] VfGH Urteile 49/1963 und 32/1960.
- [30] Die Formulierung „*Todesmarsch*“ stammt von Kanonikus *Michael Gamper*; vgl „*Dolomiten*“ 28. Oktober 1953.
- [31] Formuliert 1957 auf Sigmundskron, vgl *Alfons Gruber*, Die Kundgebung von Sigmundskron am 17. November 1957 in: *Sigmundskron. Demonstration für Selbstbestimmung* (1997) 19 ff.
- [32] Einsetzung der „*19er Kommission*“; vgl *Roland Riz*, Die letzten Etappen auf dem Weg zur Streitbeilegung, in: *Siglinde Clementi/Jens Woelk* (Hg) 1992: Ende eines Streits (2002) 83 f.
- [33] Weg zur „*Paketlösung*“, vgl dazu *Michael Gehler*, Vollendung der Bilateralisierung als diplomatisch-juristisches Kunststück, in: *Siglinde Clementi/Jens Woelk*, aaO 17 ff.
- [34] Vgl *Karl Zeller*, Das Problem der völkerrechtlichen Verankerung des Südtirol-Paketes und die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofes (1989) 54 ff; *Wolfgang Karl*, Vertrag und spätere Praxis (1986); vorsichtig abwägend dagegen *Peter Hilpold*, aaO 42 ff.
- [35] *Roland Riz*, Die letzten Etappen, aaO 85 f.
- [36] Urteil des VerfGH 242/1989: Berücksichtigung völkerrechtlicher Verpflichtungen bei der Auslegung der Südtirolautonomie.
- [37] *Peter Hilpold*, aaO 44 ff.
- [38] Vgl *Gabriel N. Toggenburg*, Europas Integration und Südtirols Autonomie, in: *Joseph Marko et al* (Hg), Die Verfassung Südtirols (2005) 449 ff, 454.
- [39] *Peter Hilpold*, aaO 45 f.
- [40] Zum allgemeinen *verfassungsrechtlichen Kooperationsgebot* für die Spezialautonomie und seine Auswirkungen auf die Südtirolautonomie vgl *Francesco Palermo*, Südtirol und die italienische Föderalismusreform, in: *Joseph Marko et al* (Hg), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie (2005) 415 ff; 421 ff.
- [41] Sten Prot NR XVIII GP, 7856 und Nr 542 Blg XVIII GP.
- [42] *Peter Hilpold*, aaO 46; *Roland Riz/Esther Happacher Brezinka*, Verfassungsrecht, aaO 248 f; *Michael Gehler*, Vollendung der Bilateralisierung, aaO 42 ff; *Peter Hilpold/Christoph Perathoner*, Die Schutzfunktion des Mutterstaates im Minderheitenrecht (2006) 93.
- [43] Die völkerrechtliche Garantie aus der *Streitbeilegung (1992)* und die damit verbundene Schutzmachtfunktion Österreichs bezieht sich auf die durch die „*Paketlösung*“ erreichte Autonomiereform 1972 und ihre Durchführung bis 1992.
- [44] Vgl dazu eingehend *Peter Pernthaler*, Das Volk in Südtirol als Subjekt demokratischer Rechte, in: *Europa Ethnica* 2006, 63 ff.
- [45] *Felix Ermacora*, Südtirol und das Vaterland Österreich (1984) 158 ff.
- [46] Vgl dazu die Beiträge im letzten Teil von *Joseph Marko et al* (Hg), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie (2005) 415 ff.
- [47] *Peter Hilpold*, Sezession und humanitäre Intervention, ZÖR 1999, 529 ff.
- [48] *Felix Ermacora*, Verfassungsmodell für einen europäischen Freistaat Südtirol, in: *Europa Union* (Hg), Südtirol, Weg in die Zukunft (1985) 59 ff.
- [49] Vgl dazu die Beiträge in: *Marko et al* (Hg), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie (2005); *Thomas Benedikter*, Wie könnte die Südtirol-Autonomie weiter ausgebaut werden?, in: *FS Klecatsky* (2010) 71 ff.
- [50] *Felix Ermacora*, Südtirol und das Vaterland Österreich (1994).