

# Die Zukunft der Tiroler Identität in Europa

von

Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler

## I. Einleitung – drei Vorbemerkungen:

1. „*Tirol*“ verstehe ich im Folgenden sowohl als Bundesland Tirol als auch als Autonome Provinz Südtirol und darüber hinaus als Einheit des ganzen Landes. Ich folge damit der Präambel der Tiroler Landesordnung, die von „der geistigen und kulturellen Einheit *des ganzen Landes*“ spricht. Im Sinne einer EntschlieÙung des Tiroler Landtages vom 11. 5. 1994 ist unter „ganzes Land“ Nord-, Süd- und Osttirol zu verstehen. Gleichzeitig ist allerdings zu beachten, dass die Brennergrenze seit ihrem Bestehen durch 80 Jahre unterschiedliche staatsrechtliche und gesellschaftliche Entwicklungen der beiden „Tirol“ bewirkte, welche die Einheit des Landes immer stärker relativieren.
2. Unter „*Europa*“ verstehe ich hauptsächlich die Europäische Union, aber auch den Geschichtsraum gemeinsamer kultureller, politischer und rechtlicher Werte und Traditionen über die Europäische Union hinaus, wie er sich etwa im Europarat manifestiert. Man kann also „Europäer“ sein und dennoch einen kritischen Standpunkt außerhalb der Europäischen Union beziehen.
3. Wenn ich von der „*Zukunft*“ Tirols spreche, so muss ich realistischer Weise den Ausgang von der Geschichte und der gegenwärtigen Situation des Landes nehmen, um erkennbare Tendenzen der Entwicklung aufzeigen zu können.

## II. Was heißt Tiroler Identität

Die Tiroler Identität wirft zunächst die Frage nach der regionalen Selbständigkeit (Autonomie) der Landesteile auf. Die *Brennergrenze* als „Narbe der Geschichte“ wie sie im Sprachgebrauch des Europarates genannt wird, bewirkt eine unterschiedliche staatsrechtliche,

politische, kulturelle und zivilisatorische Integration Nordtirols und Südtirols in die nationalstaatlichen Systeme von Österreich und Italien. Diese beiden Nationalstaaten sind aber durch das Pariser Abkommen (1946), das Paket und seine Durchführung, vor allem aber durch die Schutzmachtfunktion Österreichs kunstvoll zu einem völkerrechtlichen Garantiesystem der Südtiroler Autonomie verknüpft.

Die *Tiroler Identität* ist daher heute nicht mehr einfach, sondern dreifach zu definieren:

1. Die „*Selbständigkeit*“ (Art 2 B-VG) des Landes Tirol im Bundesstaat Österreich;
2. Die durch die italienische Verfassung (Spezialstatut), das Pariser Abkommen und das Paket begründete *Spezial-Autonomie Südtirols* im Rahmen des föderalisierten Regionalstaates Italien;
3. Die geistige und kulturelle Einheit des *ganzen Landes*, die – außer im Selbstbestimmungsrecht – einer umfassenden staats- oder völkerrechtlichen Verankerung entbehrt, wohl aber in einzelnen regionalen Rechtsbeziehungen (Europaregion, gemeinsame Landtage ua) und außerrechtlichen Gemeinsamkeiten verankert ist und in der Schutzmachtfunktion Österreichs ihren Ausdruck findet.

In allen drei Ebenen der Tiroler Identität lässt sich diese definieren über die drei Elemente „*Land, Volk und Heimat*“ (Pernthaler 1982).

### 1. *Das Land Tirol*

Der Begriff „*Land*“ kommt aus dem mittelalterlichen Staatsrecht (Otto Brunner, *Land und Herrschaft* 1970<sup>6</sup>). „*Land*“ bedeutete die konkrete, auf das Territorium und einen Volksstamm („*Nation*“) bezogene politische und rechtliche Ordnung, über die sich die universale, übernationale und übergeschichtliche Ordnung des „*Reiches*“ spannte. Bis ins 19. Jahrhundert hinein sprach man daher von einer eigenen „*Tiroler Nation*“, die im „*Land im Gebirge*“ beheimatet war.

Heute ist die Bedeutung des Begriffes „*Land*“ in allen drei Ebenen der Tiroler Identität formal unterschiedlich, inhaltlich aber sehr ähnlich:

Das *Bundesland Tirol* ist formal ein Gliedstaat des Bundesstaates Österreich, in dem die staatliche Souveränität zwischen Bund und Länder nach der Bundesverfassung geteilt ist. Materiell ist das Land Tirol aber durch ständige Kompetenzverluste, eine radikal reduzierte

Verfassungsautonomie und einem extrem schwachen Bundesrat staatsrechtlich kaum mehr als eine autonome Provinz mit Selbstverwaltung (Selfgovernment).

Die *Autonome Provinz Südtirol* ist zwar formal kein Gliedstaat; materiell ist sie aber eine mit zahlreichen wichtigen Kompetenzen ausgestattete Region mit Gesetzgebungshoheit. Ihre Selbständigkeit ist auch deswegen höher zu bewerten als die Nordtirols, weil die Südtiroler Autonomie *völkerrechtlich* abgesichert ist und nicht ohne Zustimmung der Volksgruppe und der Schutzmacht Österreich verändert werden kann. Die Südtiroler Autonomie ist zum Unterschied von der Selbständigkeit Nordtirols im Bundesstaat ein typisches Beispiel des *asymmetrischen Föderalismus* in einem hoch entwickelten Regionalstaat.

*Gesamttirol* ist weder staats- noch völkerrechtlich als „Land“ (Gebietskörperschaft) organisiert. Seine Identität ist daher nur außerrechtlich, in den historischen Grenzen, der gemeinsamen Sprache und Kultur, vor allem aber im politischen Willen der beiden Landesteile zur grenzüberschreitenden „*Landeseinheit*“ verankert. Gesamttirol ist aber vor allem auch ein Land in dem Sinn, dass es einen gemeinsamen *Lebensraum* der Tiroler bildet. Es gibt daher Übereinstimmungen in der Siedlungsstruktur, in der Landschaft und in der Abstammungsgemeinschaft der Bevölkerung. Das Land „Gesamttirol“ ist auch ein Raum gemeinsamer Sagen, Mythen, Traditionen, Vorstellungen und Verhaltensweisen und daher im kollektiven Bewusstsein und Unbewusstsein der dort lebenden Menschen verankert. Die Schweizer Staatslehre und *H. Klecatsky* betrachten daher die Verbundenheit von Landschaft und Menschen als die eigentliche Wurzel der regionalen Identität und des gemeinsamen politischen Bewusstseins. In einem umfassenden Forschungsprojekt haben daher *P. Pernthaler*, *K. Weber* und *I. Rath-Kathrein* den „*Föderalismus im Alpenraum*“ (1982) als typisch landschaftsverbundene, politgeographische Struktur der Alpenländer analysiert.

## 2. *Das Tiroler Volk*

Die Identität des Volkes hat eine doppelte Wurzel: Das Volk ist als Träger des „*Selbstbestimmungsrechtes der Völker*“ eine vorstaatliche ethnische und politische Einheit; als „Souverän“ in der Demokratie ist das Volk eine staatliche, verfassungsrechtliche Organisationsform (Gesamtheit der Bürger). Auch unter diesen Gesichtspunkten gibt es typische Unterschiede und Übereinstimmungen in den drei Ebenen Tirols:

Das *Landesvolk Nordtirols* ist als Staatsvolk eines Gliedstaates Träger des „internen Selbstbestimmungsrechtes“ im Rahmen des Bundesstaates Österreich; nach der Landesverfassung ist das Landesvolk die Summe der hier ansässigen Landesbürger.

Das *Landesvolk Südtirols* setzt sich zusammen aus der deutschsprachigen Mehrheit, die eine eigene Ethnie bildet, und der italienischsprachigen Minderheit. Diese Zusammensetzung wirft die Frage auf, ob es heute schon ein, die Volksgruppen übergreifendes, „*Regionalvolk*“ in Südtirol gibt. In verfassungsrechtlicher Hinsicht trifft dies sicher zu, weil es übergreifende staatsrechtliche Kategorien, wie die Landesbürger und ein gemeinsames politisches System dieser Landesbürger im Lande gibt. Vor allem sind die beiden Volksgruppen durch das System des ethnischen Proporztes miteinander zu einem gemeinsamen regionalen „Volk“ im politischen Sinne verklammert. Die Südtiroler Autonomie gilt in ihrer Schutzfunktion für die deutschsprachige Volksgruppe als Verwirklichung ihres *internen* Selbstbestimmungsrechtes.

Das *Landesvolk Gesamttirols* ist die in der Präambel der Nordtiroler Verfassung angesprochene geistige und kulturelle (sprachliche) Einheit der Bevölkerung der Landesteile. Das Landesvolk Gesamttirols ist aber auch der Träger des Selbstbestimmungsrechtes des gesamten Landes und das „Stammvolk“ der Südtiroler deutschsprachigen Volksgruppen.

### 3. *Die Heimat Tirol*

Rechtlich hat der Begriff Heimat vor allem zwei Bedeutungen:

*Völkerrechtlich* gilt das „*Recht auf die Heimat*“ als Teil des Selbstbestimmungsrechtes der Völker. Sein wesentlicher Inhalt ist also der Schutz des Volkes vor Vertreibung und zwangsweiser Umsiedlung. Daher war die Rückgängigmachung der Optionslösung für die Südtiroler auch in ihrem Recht auf Heimat begründet. Im Recht auf Heimat wird also anerkannt, dass das angestammte Siedlungsgebiet eines Volkes (einer Volksgruppe) die notwendige territoriale Grundlage der Selbständigkeit des Volkes und der Eigenständigkeit einer „Landessprache“ ist.

*Staatsrechtlich* steckt im Begriff Heimat die räumliche Innenseite jeder Territorialautonomie: Heimat ist der Lebens-, Wirtschafts- und Herrschaftsraum eines selbständigen Volkes (einer selbständigen Volksgruppe). In jüngerer Zeit gewinnt der in der Geschichte oft missbrauchte Begriff Heimat eine neue politische Dimension: Alte Kulturlandschaften gewinnen als Heimat unterdrückter Völker und Volksgruppen eine neue politische Bedeutung als Basis für regionale Autonomie. Bedeutsam ist dies nicht nur für regionale Autonomiebewegung im

Einheitsstaat, sondern auch für die Entdeckung der alten regionalen Identitäten über die Grenzen der Nationalstaaten hinweg.

Die Problematik des Rechtes auf Heimat liegt in seiner *historischen Dimension*: Es wird begründet durch den Zeitablauf des Wohnens in einem Gebiet durch Generationen. Es kann aber auch durch Zeitablauf verloren gehen, wenn nach der Vertreibung eines Volkes – oder auch statt der Vertreibung – neue Zuwanderer in seinem Siedlungsgebiet sesshaft werden, die dadurch ihrerseits ein Recht auf Heimat erwerben. Heute spielt das Recht auf Heimat in dieser Hinsicht vor allem eine große Rolle im Zusammenhang mit Migrationsminderheiten, die nach einigen Generationen im Gastland zweifellos ein Recht auf Heimat erwerben.

In Südtirol taucht in diesem Zusammenhang das Problem des Volksgruppenschutzes gegen Überfremdung durch gelenkte Zuwanderung auf; andererseits erwerben eben die Zuwanderer nach einiger Zeit hier ein Recht auf Heimat. Im Zusammenhang mit den Freiheitsrechten auf nationaler und europäischer Ebene ist ein absoluter rechtlicher Schutz vor Zuwanderung nicht möglich; das Recht auf Heimat in einer Region ist daher heute als Schutz vor Überfremdung stark relativiert.

### **III. Der EU-Beitritt als Chance und Krise der regionalen Identität**

#### *1. Die Chance*

Der EU-Beitritt wurde von den österreichischen Ländern und von Südtirol ursprünglich mit Optimismus als neue Möglichkeit der Entwicklung von Autonomie und grenzüberschreitender Zusammenarbeit der Regionen begrüßt und politisch unterstützt. Der Grund dafür war, dass man sich von der europäischen Regionalpolitik und den politischen Bewegungen des europäischen Regionalismus eine Stärkung der Selbständigkeit der Regionen erhoffte. Speziell in Tirol glaubte man an eine „Relativierung der Brennergrenze“ durch den Beitritt Österreichs zur EU und setzte in diesem Zusammenhang große Hoffnungen auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Nord- und Südtirol. Auch glaubte man, dass die Programme und rechtlichen Organisationsformen des Europarechts zu einer neuen Identität Gesamttirols als „Europaregion“ führen würden.

#### *2. Die Krise*

Bald stellte sich aber heraus, dass dieser Optimismus der Regionen im Zusammenhang mit der Entwicklung der EU nicht begründet war. Der zunehmenden politischen und rechtlichen

Ohnmacht der Regionen gegenüber dem europäischen Zentralismus in Brüssel entsprach gleichzeitig eine Stärkung der Nationalstaaten durch ihre Mitgliedschaft in den Entscheidungsorganen der EU.

Dazu kommt in *Südtirol* das Bewusstsein einer zunehmenden Gefährdung der Autonomie durch die „europäischen Freiheiten“, vor allem im Zusammenhang mit dem Schutz der Volksgruppe gegenüber Zuwanderung und dem ethnischen Proporz. Zwar werden Schutzmaßnahmen zugunsten von Minderheiten grundsätzlich auch im EU-Recht als „positive Diskriminierungen“ rechtlich anerkannt; wenn sich aber die Situation der faktischen Benachteiligung einer Volksgruppe ändert, müssen Schutzmaßnahmen möglicherweise revidiert werden, um die Gleichheit herzustellen.

Auch in *Nordtirol* wird die EU zunehmend als Bedrohung regionaler Interessen und Lebensgrundlagen empfunden. Erinnert sei in diesem Zusammenhang an den heftigen politischen Widerstand gegen die Freigabe des Transits, an die Probleme der Beibehaltung von Beschränkungen des Grundverkehrs und an die negativen Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels im „freien Wirtschaftsraum“ Europa.

## **VI. Die Zukunft des Föderalismus und die regionale Identität**

### *1. Die Entwicklung in Österreich*

Hinzuweisen ist zunächst auf den fehlgeschlagenen Versuch, in einem besonderen „Statut“ (*Vision Tirol 2000*) eine rechtliche Sonderstellung Tirols zu begründen, die seiner besonderen Situation im Zusammenhang mit der Teilung des Landes entsprochen hätte. Der Bund wies jeden Versuch, den Bundesstaat Österreich durch eine Sonderstellung einzelner Länder aufzulockern, brüsk zurück.

Auch die „*Strukturreform des Bundesstaates*“, welche die Länder als Bedingung für den EU-Beitritt gefordert hatten, scheiterte trotz einer verbindlichen politischen Zusage des Bundes.

Ob aus dem jüngst einberufenen „*Österreich-Konvent*“ eine Stärkung des Föderalismus hervorgeht scheint nach den politischen Vorgaben eher zweifelhaft. Keinesfalls wird man aber eine Stärkung der notwendigen Sonderstellung Tirols erwarten können.

### *2. Die Entwicklung in Italien*

Lange Zeit hindurch wurde die Entwicklung des italienischen Regionalismus zu einem immer stärkeren Föderalismus als Chance für die Autonomie Südtirols gesehen und auch rechtlich in der Durchführung des Paketes zu einer Stärkung der Selbständigkeit des Landes benutzt.

In jüngster Zeit ist allerdings eine Entwicklung Italiens in Richtung eines „*Quasi-Bundesstaates*“ festzustellen, aus der möglicherweise Gefährdungen für die Autonomie als Volksgruppenschutz der Südtiroler entstehen könnten. Die Besonderheit der Südtirolautonomie ist nämlich nicht in der allgemeinen Entwicklung Italiens zum Bundesstaat, sondern in der *Spezialautonomie der Provinz* auf Grund des völkerrechtlich abgesicherten Paketes begründet. Es handelt sich also um einen Fall des „asymmetrischen Föderalismus“; während im Bundesstaat die Länder nach dem Homogenitätsprinzip grundsätzlich gleich behandelt werden.

Die praktischen Folgen dieser unterschiedlichen Entwicklung zeigen sich bereits in einer ersten rechtlichen Besserstellung der Regionen mit Normalstatut gegenüber Südtirol: Sie haben eine eigene Verfassungsautonomie, während das Statut Südtirols durch nationales Verfassungsrecht festgelegt ist. Regionen mit Normalstatut haben auch eine umfassende Allgemeinzuständigkeit, während die Kompetenzen Südtirols einzeln aufgezählt sind.

Die neuesten Pläne einer italienischen „Föderalismusreform“ verstärken diesen Trend der Stärkung der Regionen mit Normalstatut, gehen aber teilweise auch in die Richtung einer neuen nationalen Zentralisierung, die eine politische Bedrohung der Selbständigkeit Südtirols bedeuten könnte.

### 3. *Der europäische Föderalismus*

Regionen und Länder hatten ursprünglich einige Hoffnungen auf die Entwicklung der EU zu einem übernationalen System des *europäischen Föderalismus* gesetzt: Man glaubte, dass das darin verankerte Subsidiaritätsprinzip allmählich auch zu einer Stärkung der Regionen führen würde. Bald stellte sich aber heraus, dass die Idee eines „*dreigliedrigen Bundesstaates*“ in Europa Illusion war. Im sich ständig mehr zentralisierenden System der EU sanken die Regionen und Länder immer weiter auf die Ebene der *Lokalverwaltungen* herab, mit denen sie rechtlich und organisatorisch in gemeinsamen Vertretungen, politischen Programmen und rechtlichen Funktionen der Umsetzungen von EU-Recht verknüpft wurden.

Ein echter Fortschritt der Regionen mit Gesetzgebungshoheit in Richtung auf eine direkte Vertretung im europäischen Entscheidungsverfahren und vor den europäischen Gerichten ist

bis jetzt nicht in Sicht. Auch der Entwurf einer europäischen Verfassung brachte in dieser Hinsicht nur neue Enttäuschungen.

## **V. Was bleibt als Chance für die regionale Identität**

Trotz dieser Gefahren für die regionale Identität in der europäischen Integration sehe ich auch einige wichtige positive Tendenzen einer Stärkung der politischen und rechtlichen Selbständigkeit des Landes.

### *1. Das neue Heimatbewusstsein*

Am wichtigsten scheint mir in diesem Zusammenhang die Entwicklung eines *neuen Heimatbewusstseins* als Antwort auf die wirtschaftlichen Entwicklungen des europäischen Marktes und der Globalisierung. In diesem Zusammenhang spielt auch die Wiederentdeckung der Landschaft und der Ökologie als Grund für die politische Identität der hier lebenden Menschen eine bedeutende Rolle. Die Mechanismen dieses neuen Prozesses der politischen Selbstfindung des Landes zeigten sich besonders deutlich im Zusammenhang mit dem Transitproblem: Ausgehend von landesweiten Bürgeraktionen (zB „Transitforum“) kam es in Nordtirol zu zahlreichen Resolutionen des Landtages, Einflüssen auf die Bundespolitik und Protestbewegungen. Ein verspotteter, aber meines Erachtens wichtiger Ansatz stellt in diesem Zusammenhang die ökologische Bildungsinitiative der Schützen dar.

### *2. Sicherung des Lebensraumes durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit*

Im Zusammenhang mit den neuen ökologischen Bedrohungen des Lebensraumes in den Alpen und der Notwendigkeit einer, auf *Nachhaltigkeit* ausgerichteten Wirtschaftsform in der sensiblen Gebirgslandschaft, arbeiten die Landesteile Nord- und Südtirol intensiv zusammen. Von besonderer Bedeutung in diesem Zusammenhang scheint mir die selbständige und koordinierte Umsetzung der Alpenkonvention durch die Landesteile.

Neben dieser ökologischen Zusammenarbeit sollte aber auch die kulturelle Selbständigkeit und die Gemeinsamkeit des historischen Kulturraumes verstärkt grenzüberschreitend intensiviert werden.

### *3. Vorbildwirkung des „Modell Südtirols“*

Einen Ansatz der Wiederbelebung der historischen, multikulturellen Identität Tirols sehe ich aber auch in der Autonomie Südtirols als Modell eines erfolgreichen und zukunftsorientierten

Volksgruppenschutzes. Man müsste in diesem Zusammenhang auch von Seiten Nordtirols ein neues Verständnis für das Zusammenleben der deutschsprachigen und italienischsprachigen Volksgruppen als Grundlage der Gesamttiroler Identität finden. Auch die systematische Unterstützung der Minderheitenpolitik in Europa – wie sie Österreich gegenwärtig betreibt – könnte stärker als bisher in den Dienst der politischen Selbstfindung Tirols gestellt werden.

## **VI. Schluss**

Die Selbständigkeit und der Zusammenhalt der Landesteile Tirols können nicht nur in abstrakten juristischen Kategorien dargestellt und begründet werden. Sie beginnen letztlich beim einzelnen Menschen in Tirol und sind daher vor allem ein Problem des Bewusstseins und der Gefühle (Wertvorstellungen) der Landesbewohner. Wenn die Einheit von Landschaft, volksmäßiger Identität und Heimatbewusstsein nicht mehr von den Bürgern des Landes getragen wird, kann es auch keine Tirol-Politik im eigentlichen Sinn mehr geben.

Da sich die Auszehrung der Nationalstaaten durch die europäische Integration – entgegen mancher Hoffnung – nicht als Stärkung der regionalen Identität, sondern als neues Krisenszenario erwiesen hat, bleibt aber für die Aufrechterhaltung und Entwicklung der Identität Tirols keine andere Alternative als die Unterstützung durch eine selbst-bewusste Politik des Landes.