

# Hannes Androsch/Johannes Gadner

## „Die Autonomie hat Wunder gewirkt“ – Südtirol als Beispiel für erfolgreiche Konfliktlösung

*Eine Würdigung anlässlich des 80. Geburtstags von  
Luis Durnwalder*

### Einleitung

**S**üdtirol gilt international als Beispiel für eine erfolgreiche Konfliktbewältigung. Das Fundament für die friedliche Lösung des langjährigen Konflikts zwischen der italienisch- und der deutschsprachigen Volksgruppe wurde mit dem zweiten Autonomiestatut gelegt, das Ende der 1960er Jahre auf den Weg gebracht wurde. Damit war die Voraussetzung dafür geschaffen, dass Südtirol heute als „weltweites Vorzeigemodell“ für die Lösung von Minderheitenkonflikten angesehen wird, wie es der österreichische Bundespräsident Alexander Van der Bellen anlässlich eines Festaktes zum 50-jährigen Jubiläum der Annahme des Südtirol-Pakets in der Nacht auf den 23. November 1969 durch die Landesversammlung der regierenden Südtiroler Volkspartei formulierte.

Das war selbstredend nicht immer so – im Gegenteil eskalierten die Spannungen in den Jahrzehnten davor zunehmend. Geschuldet war dies initial der Pariser Friedensordnung von 1919, in deren Folge Südtirol Italien zugesprochen wurde, sowie den Bestimmungen der Pariser Friedenskonferenz von

1946 und der darin festgelegten Bestätigung der Abtrennung Südtirols von Tirol und Österreich. Dieser entscheidende Konstruktionsfehler barg enormes Konfliktpotential. Denn auch, wenn das sogenannte Gruber-De-Gasperri-Abkommen von 1946, das die wichtigste Basis der heutigen Autonomie bildet, den Schutz der kulturellen Eigenart der deutschsprachigen Bevölkerung in der Region Trentino-Südtirol grundsätzlich vertraglich verankerte, stellten die tatsächliche Volksgruppenpolitik Roms ebenso wie die gelebte Praxis der italienischen Verwaltungsbehörden die sprachlichen Minderheiten jahrelang auf eine schwere Probe.

Dass es trotzdem zur besagten Vorbildrolle Südtirols kommen konnte, ist einer Vielzahl engagierter Politiker und Bürger zu verdanken. Als politische Wegbereiter der Autonomie sind insbesondere der damalige österreichische Außenminister Bruno Kreisky sowie der langjährige Südtiroler Landeshauptmann Silvius Magnago hervorzuheben, dem zu Recht der Beiname „Vater der Südtiroler Landesautonomie“ verliehen wurde. Seinem Nachfolger im Amt, Luis Durnwalder, wiederum ist es zu verdanken, dass auf den Grundlagen dieser Vorarbeiten das Südtirol-Paket endgültig umgesetzt und die Autonomie sowie der Schutz der deutsch- und ladinischsprachigen Minderheit weitestmöglich verwirklicht werden konnten. Die Abgabe der Streitbeilegungserklärung am 19. Juni 1992 vor der UNO markiert somit einen frühen politischen Höhepunkt der Amtszeit des Jubilars.

Dieser Beitrag intendiert, die bekannten Eckpunkte für den Weg zur Autonomie Südtirols in groben Zügen darzustellen und diese um einige weniger bekannte Facetten zu erweitern. Weiters soll die Rolle Luis Durnwalders für die finale Realisierung der Autonomie kurz skizziert und gewürdigt werden. Schließlich wird abschließend der Versuch unternommen, die Vorbildrolle Südtirols für andere Länder ebenso wie für die Europäische Union (Stichwort: „Europa der Regionen“) zu beleuchten.

Doch beginnen wir mit einem Rückblick an den Anfang dieser Geschichte: das Ende des Ersten Weltkriegs und die Pariser Friedenskonferenz von 1919.

### **Vom Konstruktionsfehler zum „Paket“**

Am Anfang stand eindeutig ein Fehler: Die Pariser Vorortverträge, mit denen der Erste Weltkrieg auf völkerrechtlicher Ebene beendet wurde, waren aus heutiger Sicht ein Unglücksfall. Nicht nur fixierten sie erstmals die Abspaltung Südtirols von Österreich und Tirol (Vertrag von Saint-Germain mit „Deutsch-österreich“), sondern hatten darüber hinaus katastrophale Folgen – und das nicht nur für Europa. Im Gegensatz zu früheren exemplarischen Friedensschlüssen, die eine Stabilisierung des Mächtegleichgewichts in Europa und der Welt intendierten – wie allen voran der Westfälische Frieden von 1648

oder der Frieden von Wien im Jahr 1815 – begründeten die Pariser Verträge im Allgemeinen und jener von Versailles (mit dem Deutschen Reich) im Besonderen keine stabile Ordnung für die Nachkriegszeit. Zu Recht wird der Friede von Versailles daher unter heutigen Historikern als „Frieden, der keiner war“ oder gar als „Diktatfrieden“ bezeichnet. Dies haben bereits prominente Zeitgenossen erkannt, so etwa der britische Ökonom Johan Maynard Keynes, der sich als Teil der britischen Delegation enttäuscht aus den Verhandlungen zurückzog. Er schrieb in seiner 1921 erschienenen Abhandlung „Der Friedensvertrag von Versailles“, dass es in Folge der ungerechtfertigten und von Rachsucht motivierten Vertragsbedingungen unweigerlich zu neuem Blutvergießen kommen würde – und sah das damit ausgelöste Unheil voraus, welches Hitler dann in die Tat umsetzte. Darüber hinaus hatte Hitler offenbar keine Skrupel, Südtirol aus politischem Kalkül zu „verraten“. Hier galt entgegen der sonstigen Nazi-Propaganda augenscheinlich kein „Heim ins Reich“.

Südtirol ist ein krasses Beispiel für die grundlegende Problematik der Pariser Friedensordnung, in der das vom damaligen US-Präsidenten Woodrow Wilson in seinem 14-Punkte-Programm postulierte Recht auf Selbstbestimmung der Völker vielfach mit den Füßen getreten wurde. Das Feilschen um den Nachlass der Verliererstaaten führte allzu oft dazu, dass Rechte und berechnete Interessen ganzer Bevölkerungsgruppen machtpolitischen Überlegungen und eigenen Vorteilen geopfert wurden. Auch die Überreste der Habsburgermonarchie wurden von den Siegermächten eher willkürlich verteilt. „Restösterreich“ war davon besonders stark betroffen, wurden doch neben Südtirol noch andere Landesteile wie das Kanaltal, die Südsteiermark, Ödenburg und viele mehr abgetrennt: „In der Vielfalt der Volksgruppen und Sprachen taten die Grenzziehungen des Friedensvertrages von Saint-Germain Klüfte auf. Diese wurden –wie im Falle Südtirols oder Kärntens –über Jahrzehnte zum Zündstoff nationaler und nationalistischer Friktionen, die erst ein zusammenwachsendes Europa wieder zu überwinden vermag.“

In Bezug auf Südtirol wurde dieser initiale Fehler auch nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs nicht korrigiert. Die Bestätigung der Abspaltung Südtirols von Tirol und von Österreich muss aus heutiger Perspektive als entscheidender Konstruktionsmangel der aus den Pariser Friedensverhandlungen 1946 resultierenden Verträge angesehen werden. Damals bestand die realistische Chance, Tirol im wiedererstandenen Österreich erneut zu vereinen. Dafür gab es gute Argumente – allen voran die jahrhundertelange kulturelle und auch politische Zugehörigkeit Südtirols zu Österreich oder die kulturelle und sprachliche Struktur der Bevölkerung – und etliche Signale aus den Reihen der Siegermächte. Der erste Entwurf des mit Italien abzuschließenden Friedensvertrags, der im April 1945 im Foreign Office in London konzipiert wurde,

sah die Rückgabe Südtirols an Österreich explizit vor. Daher ist es wenig verwunderlich, dass bei Kriegsende die Menschen in beiden Landesteilen mit Optimismus und großen Hoffnungen dieser gemeinsamen Zukunft entgegenblickten: „An die Wiedervereinigung des 26 Jahre vorher zerrissenen Landes zu glauben, war keine Utopie.“

Doch die Pariser Friedenskonferenz verweigerte schließlich das Selbstbestimmungsrecht und erkannte Italien die Nordgrenze von 1938 zu. Immerhin wurde auf Drängen der Westmächte, v.a. Englands, der Abschluss eines Schutzvertrages für Südtirol vorgesehen. Die Unterfertigung dieses vom italienischen Ministerpräsidenten Alcide De-Gasperi und dem österreichischen Außenminister Karl Gruber ausverhandelten – und gemeinhin nach seinen beiden Unterzeichnern benannten – Abkommens war gleichsam die Geburtsstunde des heutigen Südtirols, auch wenn es auf dem Weg dahin noch einiges an Unbill und diverse Hürden zu überwinden galt. Die heutige Autonomie bedeutet im Wesentlichen ein gutes Ende der vertraglichen Fehlkonstruktion von Paris. Und sie war – neben den beiden zuvor genannten sowie etlichen anderen auf italienischer, österreichischer und Südtiroler Seite, namentlich auch Luis Durnwalder, auf den wir noch zu sprechen kommen werden – insbesondere zwei visionären Politikern zu verdanken: Bruno Kreisky und Silvius Magnago. Silvius Magnago war im Mai 1957 zum Obmann der Südtiroler Volkspartei (SVP) gewählt worden. Er gehörte zu den Unzufriedenen mit der bisherigen Politik der SVP-Führung, die in seinen Augen zu zahnlos agierte. Angetreten war er mit dem erklärten Ziel, das Land aus der Umklammerung durch die überwiegend italienischsprachige und von Trient aus regierte Region Trentino-Südtirol zu lösen und die autonomen Befugnisse für das mehrheitlich deutschsprachige Südtirol massiv auszuweiten. Zwar erkannte auch er, dass an der Abspaltung Südtirols völkerrechtlich nichts mehr zu ändern war, er sah jedoch auch, dass die Hoffnung auf eine Verwirklichung der im Gruber-De-Gasperi-Abkommen vertraglich zugesicherten Autonomie vergeblich war. Dies war eine direkte Folge aus dem Umstand, dass die Realpolitik Italiens im Laufe der 1950er Jahre nicht dazu beigetragen hatte, die Situation für die deutsche Sprachgruppe zu verbessern. Im Gegenteil nahmen Ungleichbehandlungen und Diskriminierungen laufend zu, weshalb es nicht verwundert, „dass das ganze Vorgehen in Fragen der Autonomie bei den deutschsprachigen Südtirolern Zweifel an der Aufrichtigkeit der italienischen Politik weckte.“ Nachdem sich das erste Autonomiestatut zusehends als „Scheinautonomie“ entpuppte und die Beziehungen zwischen Bozen und Rom auf einem Tiefpunkt angelangt waren, eskalierte die Situation zusehends.

Am 17. November 1957 kam es zur ersten großen Bewährungsprobe für Magnago. Auf seine Initiative versammelten sich 35.000 Südtiroler auf Schloss

Sigmundskron unweit von Bozen, um ihrem Unmut über die fortdauernde Ungleichbehandlung und ihren Forderungen nach einer Umsetzung der vertraglich zugesicherten Autonomie Ausdruck zu verleihen. Als Hauptredner verkündete Magnago sein berühmt gewordenes Motto „Los von Trient!“ Seinem rhetorischen Geschick war es geschuldet, dass er die aufgebrachte Menge vom Marsch auf Bozen abhalten konnte. Dessen ungeachtet wurde mit dieser Versammlung ein starkes Signal ausgesendet, das auch von der Weltöffentlichkeit wahrgenommen wurde. Sigmundskron markiert folglich eine entscheidende Wende für die Geschichte des Landes und den Anfang einer neuen Phase in der Südtirolpolitik im Bündnis mit Innsbruck und Wien.

Wien trat mit dem damaligen sozialdemokratischen Außenminister Bruno Kreisky auf den Plan, der als ausgewiesener Freund Südtirols galt. Bereits als Staatssekretär im Außenamt machte Kreisky unmittelbar nach der Unterzeichnung des Staatsvertrages und der Wiedererlangung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit Österreichs am 21. Juni 1955 seine Intention klar, dass Österreich als freier und souveräner Staat nun bessere Möglichkeiten habe, „seine im Pariser Vertrag festgelegten Schutzpflichten gegenüber den Südtirolern [...] wahrzunehmen.“ Dieser Ankündigung folgten sodann unmittelbare diplomatische Aktivitäten.

Doch die folgenden, jahrelangen Verhandlungen zwischen Wien und Rom blieben ergebnislos, weshalb Kreisky aufgrund der zunehmenden Eskalation des Konflikts in seiner erst wenige Monate zuvor übernommenen Funktion als Außenminister den Problemfall Südtirol am 21. September 1959 vor der UNO erläuterte. Damit wurde der entscheidende „neue Abschnitt in der Südtirolfrage eingeleitet“ – wie es die als „Ikone der österreichischen Südtirolpolitik“ gewürdigte, langjährige Leiterin des Südtirolreferats bei der Tiroler Landesregierung, Viktoria Stadlmayer, einmal formulierte. Am 28. Juni 1960 beschloss der Ministerrat der österreichischen Bundesregierung schließlich, das Thema offiziell auf die Tagesordnung der UNO-Vollversammlung setzen zu lassen und den von Italien hartnäckig als inneritalienisch bezeichneten Konflikt vor den Vereinten Nationen zu thematisieren. Dies geschah am 31. Oktober desselben Jahres, womit das Thema Südtirol endgültig zu einer internationalen Frage geworden war.

Kreisky argumentierte bei dieser Sitzung sehr ausgewogen die Tatsache, dass die im Rahmen der Friedensverhandlungen von Paris im Jahr 1946 im Gruber-De-Gasperi-Abkommen zugesicherte Landesautonomie seitens des italienischen Staates faktisch nicht umgesetzt wurde, weshalb Österreich sich gezwungen sah, den Schritt vor die Vereinten Nationen zu unternehmen, um „zur Lösung eines Problems beizutragen, das die sonst freundlichen Beziehungen zwischen zwei benachbarten Ländern in steigendem Maße vergiften muss“.

Bekanntheit erlangte dabei seine Formulierung „Unsere Sache ist gerecht.“ Augenscheinlich sah das auch die UNO-Vollversammlung so, denn in ihrer Resolution 1497/XV vom 31. Oktober 1960 forderte sie die Konfliktparteien Österreich und Italien dazu auf, Verhandlungen zu einer friedlichen Lösung des Südtirolproblems (wieder) aufzunehmen; gleichzeitig wurde festgestellt, dass der Pariser Vertrag für Italien bindend sei und folglich auch umgesetzt werden müsse. Gemäß dem Auftrag der UNO nahmen die Außenminister beider Staaten die Gespräche wieder auf. Angesichts der kompromisslosen Haltung Italiens, das in den Forderungen nach einer Ausweitung autonomer Befugnisse Südtirols weiterhin einen ungebührlichen Eingriff in inneritalienische Angelegenheiten sah, spitzte sich die Lage allerdings neuerlich zu. In der Folge kam es zu mehreren Sprengstoffanschlägen, die in der sogenannten „Feuernacht“ vom 11. auf den 12. Juni 1961 ihren Höhepunkt erreichten; es gab zahlreiche Tote. Bis heute sind etliche der fragwürdigen Verbindungen nach Deutschland und Österreich nicht aufgeklärt. Insbesondere die Frage bleibt ungeklärt, ob und wie viel Bruno Kreisky, aber auch andere wie etwa der damalige Tiroler Landeshauptmann oder ORF-Generalintendant Gerd Bacher, der seinerzeit direkte Kontakte zu den Aktivisten hatte, von den Attentatsplänen der sogenannten „Bumser“ tatsächlich wussten.

Hier ist nicht der Ort, um auf die vieldiskutierte Frage näher einzugehen, ob diese Anschläge der Sache der Autonomie dienlich waren oder nicht – dazu gibt es ausreichend Literatur, ohne dass es dazu eine abschließende Meinung gäbe. Anzumerken ist jedenfalls, dass sich sowohl Kreisky als auch Magnago von jedweder Gewaltanwendung stets klar distanzieren und die Attentate aufs Schärfste verurteilten.

Faktum ist, dass dem Fall Südtirol erneut internationale Aufmerksamkeit zuteilwurde und die UNO Ende 1961 ihre Resolution aus dem Vorjahr erneuerte – mit der Folge einer Wiederaufnahme der Verhandlungen zwischen Italien und Österreich. Diese dauerten statt der geplanten drei Monate schließlich ganze drei Jahre und resultierten am 16. Dezember 1964 in einer grundsätzlichen Einigung der beiden sozialdemokratischen Außenminister Bruno Kreisky und Giuseppe Saragat in Paris. Diese Einigung wurde bereits als „Paket“ bezeichnet und enthielt im Kern all jenes, was dann 1969 offiziell als Südtirol-Paket verabschiedet wurde.

Bis dahin kam es dem nunmehrigen Südtiroler Landeshauptmann Silvius Magnago zu, das erstmals im August 1966 geschnürte „Paket“ mit dem italienischen Ministerpräsidenten Aldo Moro weiter zu verhandeln und offene Details zu klären. Springende Punkte dabei waren insbesondere die Frage einer wirksamen internationalen Verankerung des Pakets, die Ausweitung der Befugnisse und Zuständigkeiten der Region sowie auch die finanzielle Selbst-

ständigkeit. Zwar ist es Magnago nicht gelungen, in der Frage der internationalen Verankerung einen Durchbruch zu erzielen – dies sollte erst seinem Nachfolger Luis Durnwalder gelingen –, allerdings hat er in Rom ansonsten geschickt verhandelt, weshalb Moro ihm so weitreichende Zugeständnisse machte, dass ein umfassendes Paket an Bestimmungen und Maßnahmen geschnürt werden konnte, das einen großen Teil der Forderungen der Südtiroler abdeckte. Insbesondere ist dabei auch auf die Bestimmungen zu den Finanzen (Abschnitt VI des Autonomiestatuts) hinzuweisen, denen zufolge ein überwiegender Anteil der Steuereinnahmen dem Land zur autonomen Verwendung verbleiben sollte. Allerdings dauerte es auch hier weitere 40 Jahre, bis unter Luis Durnwalder mit dem „Mailänder Abkommen“ ein stabileres und transparenteres Regelwerk zur Sicherstellung der finanziellen Unabhängigkeit verabschiedet werden konnte, worauf später noch kurz einzugehen sein wird. Mit den Zugeständnissen Moros in der Tasche konnte Magnago eine letzte Hürde vor der endgültigen Verabschiedung des Pakets nehmen. Diese stellte sich in Form der SVP-Landesversammlung dar, ohne deren Zustimmung die österreichische Bundesregierung nicht handeln wollte. Unter Führung von Magnago wurde die später so genannte „Paketschlacht“ vom 22. und 23. November 1969 zugunsten der Befürworter entschieden. Nachdem diese Hürde mit der Annahme des Pakets von einer knappen Mehrheit der Delegierten von 52,8 Prozent genommen war, lag der Ball wieder in Rom und Wien. Im italienischen Parlament wurde das Paket bereits am 3. Dezember mit großer Mehrheit befürwortet; in Wien war die Abstimmung um ein Vielfaches kontroverser. Aufgrund der in der Zwischenzeit geänderten politischen Rahmenbedingungen in Österreich – 1966 war Josef Klaus Bundeskanzler in einer ÖVP-Aleinregierung und 1967 Bruno Kreisky als Parteivorsitzender der SPÖ zum Oppositionsführer geworden – gelang es Kreisky nicht, im Parlament die Zustimmung seiner Fraktion zu bekommen. Vor allem aber war er selbst nicht von der von Klaus auf Basis der Verhandlungen mit Italien dem Parlament in Wien vorgelegten Fassung des Pakets überzeugt. Diese baute stark auf dem sogenannten „Operationskalender“ auf, den Klaus in seiner Erklärung an den Nationalrat am 15. Dezember 1969 als ein Kernstück des Pakets bezeichnete. Klaus zufolge stellte dieser „ein ausgewogenes System“ zur „Verwirklichung des Pakets“ und zur „Beendigung des Streits“ dar. Kreiskys Hauptkritikpunkte waren dagegen die fehlende internationale Verankerung und die Zahnlosigkeit des Operationskalenders. Dieser war im Grund auch nicht mehr als – so Kreisky in der folgenden parlamentarischen Debatte – „ein Kalender, und wenn die italienischen Behörden bei der Erfüllung der Zusagen, die das Paket enthält, wie immer in der Vergangenheit säumig werden, ist die Befürchtung berechtigt, dass aufgrund dieses Operations-

kalenders echte Lösungen ad calendae graecas verschoben werden“. Die SPÖ brachte daher einen Antrag ein, der die internationale Verankerung des Pakets durch dessen Vorlage beim Internationalen Gerichtshof sicherstellen wollte; dieser erhielt jedoch keine Mehrheit.

Trotzdem Kreisky am Ende der vorliegenden Paket-Fassung seine Zustimmung verweigerte, ist er „vom Südtirolpaket nicht wegzudenken“. Luis Durnwalder brachte dies Kreisky gegenüber viele Jahre später wie folgt auf den Punkt: „Ich möchte Ihnen nur eines sagen, auch die jüngere Generation in Südtirol ist Ihnen dankbar. Und ich möchte Ihnen sagen, der Name Kreisky wird auch für uns Jüngere, nicht nur für Magnago, die mit Ihnen direkt [...] verhandelt haben, [...] immer wieder in Zusammenhang mit der Südtiroler Autonomie gebracht werden.“

Letztlich wurde die Erklärung von Bundeskanzler Klaus mit 83 Stimmen der ÖVP gegen 73 der SPÖ und 6 der FPÖ gebilligt und die österreichische Regierung damit beauftragt, im Sinne des Operationskalenders fortzufahren. Damit war der Weg in Richtung des sogenannten Zweiten Autonomiestatuts vorgezeichnet. Bis zu dessen Verabschiedung durch das italienische Parlament und die notwendigen Verfassungsänderungen dauerte es dann allerdings noch bis zum 10. November 1971; in Kraft trat es schließlich am 20. Jänner 1972. Die im Statut enthaltenen Maßnahmen sollten laut Operationskalender innerhalb von zwei Jahren in Form von Erlässen für die erforderlichen Durchführungsbestimmungen umgesetzt werden; de facto dauerte es bis zur vollständigen Umsetzung jedoch noch weitere 20 Jahre.

### **Luis Durnwalder als Vollender der Autonomie**

Zu diesem Zeitpunkt hatte bereits Luis Durnwalder das Heft des Handelns in die Hand genommen, als er 1989 den Posten des Südtiroler Landeshauptmannes übernahm, den er rund 25 Jahre innehatte. Auch diese Zeit war eine bewegte und durch welthistorische Ereignisse wie den Fall der Berliner Mauer, das Ende der Sowjetunion und die Zweiteilung der Welt sowie die globale Finanz- und Wirtschaftskrise nach 2007/08 geprägt. Durch die Fortführung des pragmatischen Kurses seines Vorgängers hat Durnwalder stark dazu beigetragen, den globalen Turbulenzen zum Trotz die Geschicke Südtirols in ruhige Bahnen zu lenken und zu dem zu entwickeln, was es heute ist. Die Wirkung dieser Politik ließ nicht lange auf sich warten: „das politische Klima im Land verbesserte sich zusehends.“

Durnwalder konnte dabei auf den Grundlagen auf- und weiterbauen, die Bruno Kreisky und Silvius Magnago, aber selbstverständlich auch alle anderen Involvierten auf italienischer und österreichischer Seite zuvor geschaffen hat-



ten, denn diese über Jahrzehnte entwickelten Bestandteile des Pakets hatten naturgemäß viele Väter und Mütter. Die letztendliche Realisierung der Autonomie in ihrer heutigen Ausprägung fiel jedoch in die Amtszeit Durnwalders „Heute hat Südtirol eine in wesentlichen Teilen hervorragende Autonomie, die dem Land in vielen Bereichen kulturelle, soziale und wirtschaftliche Sicherheit garantiert. Das ist in hohem Maße Luis Durnwalder zu verdanken.“

Dabei oblag ihm die Aufgabe, die weiterhin offenen Punkte im Paket zur Implementierung zu bringen, um damit die Bedingungen für den Paketabschluss, die am 10. Dezember 1988 in der SVP-Landesversammlung in einer zehn Punkte umfassenden Resolution festgelegt wurden, zu erfüllen und folglich die Abgabe der Streitbeilegungserklärung durch Österreich zu ermöglichen. Am 30. Jänner 1992 verabschiedete die italienische Regierung unter Ministerpräsident Giulio Andreotti schließlich die noch ausstehenden vier wichtigen Durchführungsbestimmungen, darunter jene zur Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis sowie insbesondere jene zu Finanzen. Damit wurden die letzten Schritte zur vollständigen Umsetzung des Pakets sowie in Folge zur Streitbeilegung vor der UNO initiiert. In einer entsprechenden Note, welche die italienische Regierung kurz darauf an die österreichische Botschaft in Rom übermittelte, wird der „Zusammenhang zwischen der Verwirklichung der Südtiroler Autonomie und der Zielsetzung des Sprachminderheitenschutzes sowie ein ausdrücklicher Verweis auf den „Pariser Vertrag“ von 1946“ explizit zum Ausdruck gebracht, womit letzten Endes die internationale Verankerung des Pakets und die Einklagbarkeit seiner Bestimmungen vor internationalen Rechtsinstanzen realisiert wurden.

Mit diesem Akt war die letzte Bedingung für die Umsetzung des Südtirol-Pakets erfüllt. Eine für den 30. Mai 1992 anberaumte außerordentliche Landesversammlung der SVP stimmte dem mit einer Mehrheit von 82,86 Prozent zu. Österreich zog daraufhin seine Klage bei der UNO zurück. Am 19. Juni 1992 überreichten die UNO-Botschafter Österreichs und Italiens in New York dem Generalsekretär der Vereinten Nationen, Boutros Boutros-Ghali, die „Notifizierung der Streitbeilegung“.

Damit war eine langwierige Geschichte zu einem guten Ende gelangt. Dies bedeutete allerdings nicht, dass nicht kontinuierliche Schritte zur weiteren Ausgestaltung der Autonomie notwendig gewesen oder unternommen worden wären. In seiner langen Zeit als Landeshauptmann zeichnete Luis Durnwalder für etliche andere Weiterentwicklungen der Autonomie verantwortlich. Nicht zuletzt ist es ihm gelungen, die finanzielle Selbständigkeit Südtirols auf sichere Beine zu stellen. Am 30. November 2009 unterzeichneten er und der italienische Finanzminister Giulio Tremonti das so genannte „Mailänder Abkommen“. Dieses sieht vor, dass in der Regel 90 Prozent der in Südtirol ein-

genommenen Steuern dem Land zur autonomen Verwendung verbleiben. Die Regelung „Neun Zehntel auf alles“ trat an die Stelle der bis dahin zumeist unsicheren und umstrittenen variablen Anteile an der Finanzierung. Mit dieser wichtigen Festlegung wurde ein weiterer Meilenstein für die konkrete Ausgestaltung der Autonomie gesetzt, der international Seinesgleichen sucht.

### **Das Südtiroler Autonomiestatut als internationales Vorbild**

Wie eingangs erwähnt, wird Südtirol heute als weltweites Vorzeigemodell für die erfolgreiche und friedliche Lösung von Minderheitenkonflikten angesehen. Das zugrundeliegende Autonomiestatut könnte damit als Vorbild für andere Länder dienen, um die Beziehungen zwischen verschiedenen Sprach- oder Volksgruppen innerhalb der eigenen Staatsgrenzen sinnvoll zu regeln. Zudem kann das Beispiel Südtirols auch als Blaupause dafür fungieren, wie Staaten unilateral Schutzfunktionen gegenüber Bevölkerungsteilen in anderen Staaten zu proklamieren in der Lage wären und dies auch mit völkerrechtlicher Relevanz geltend machen könnten.

Doch auch für die Europäische Union könnte das Südtiroler Autonomiestatut richtungsweisend sein, will die EU die ins Stocken geratene Vertiefung der Integration erfolgreich umsetzen. Nimmt man die Idee eines „Europa der Regionen“ ernst, dann könnte das Südtiroler Autonomiestatut durchaus als Modell fungieren. Das Konzept eines „Europa der Regionen“ hat eine längere Vorgeschichte und gründet in den Überlegungen zur Schaffung einer Art „Vereinigte Staaten von Europa“ oder vielmehr deren Weiterentwicklung. Die Idee der „Vereinigten Staaten von Europa“ wurde erstmals von George Washington anno 1776, dem Jahr der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung, schriftlich niedergelegt und von Victor Hugo auf dem Pazifistenkongress im Jahr 1849 in Paris konkretisiert.

In seiner berühmten „Europarede“ am 19. September 1946 an der Universität Zürich hat der frühere britische Premierminister Winston Churchill den Gedanken an „eine Art Vereinigte Staaten von Europa“ schließlich vertieft formuliert. Er sah dies gleichsam als Notwendigkeit nach den Erfahrungen zweier Weltkriege, die Europa in den Abgrund gestürzt hatten: „Wenn Europa vor endlosem Elend und schließlich vor seinem Untergang bewahrt werden soll, dann muss es in der europäischen Völkerfamilie diesen Akt des Vertrauens und diesen Akt des Vergessens gegenüber den Verbrechen und Wahnsinnstaten der Vergangenheit geben.“ Heute, 70 Jahre später, hat der grundsätzliche Gedanke einer vertieften Integration nichts von seiner Aktualität und Notwendigkeit verloren.

Unter den „Vereinigten Staaten von Europa“ wird im Allgemeinen eine stärkere europäische Integration und politische Zusammenarbeit verstanden, wie

sie in dem im Jahr 2004 verabschiedeten, aber wegen der ablehnenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden nicht in Kraft getretenen „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ formuliert worden war. In einer weiteren Ausbaustufe ist ein Europa der Regionen denkbar, in der die vielfach willkürlich entstandenen Nationalstaaten ihre Kompetenzen sukzessive an die Regionen übertragen und folglich ihre heutige Bedeutung langfristig reduzieren. Bei klarer Trennung der Zuständigkeiten unter tatsächlicher Beachtung des „Subsidiaritätsprinzips“ könnten in der Folge regionale Verwaltungsstrukturen die hoheitlichen Aufgaben übernehmen. Aktuelle Entwicklungen im Bereich von Autonomiebestrebungen wie in Schottland oder Katalonien zeigen die steigende Bedeutung autonomer Regionen in größeren Staaten oder Staatenverbänden. Auch andere bereits existierende autonome Regionen wie das Baskenland in Spanien oder die Region Åland in Finnland, aber eben im Speziellen auch Südtirol führen vor Augen, dass derartige Strukturen durchaus erfolgreich sein können, wie deren überdurchschnittlich gute wirtschaftliche Performance und zumeist niedrige Arbeitslosigkeit nahelegen.

Südtirol sticht dabei besonders ins Auge, denn nach der Verabschiedung des Autonomiestatuts ist es nicht nur gelungen, die Konflikte zwischen den Sprachgruppen beizulegen, sondern vor allem auch die ökonomische Entwicklung massiv anzukurbeln. Vor der Verabschiedung der Autonomie war Südtirol eine der ärmeren Provinzen Italiens, ja es galt sogar als „Armenhaus der Alpen.“ Heute zählt das Land mit Abstand zu den reichsten Regionen Europas und weist eines der höchsten Bruttoinlandsprodukte ganz Italiens auf. Bis zur COVID-19-Pandemie herrschte de facto Vollbeschäftigung: Die Arbeitslosenrate belief sich im Jahr 2019 auf lediglich 2,5 Prozent. In den letzten Jahrzehnten hat das Land also einen beeindruckenden Entwicklungsprozess durchlaufen, von einer wirtschaftlich schwachen Bergregion zu vielfachen Top-Position in etlichen nationalen und internationalen Rankings.

Vor allem seine finanzielle Selbständigkeit hat Südtirol dabei anderen autonomen Regionen voraus. Über das Autonomie-Paket und das erwähnte „Mailänder Abkommen“ ist heute festgelegt, dass 90 Prozent der Einnahmen aus den wichtigsten Steuern wie etwa der Einkommens- und Körperschaftsteuer, der Mineralölsteuer oder der Kraftfahrzeugabgaben im Land bleiben, das im Gegenzug für die Finanzierung eines Großteils der hoheitlichen Aufgaben selbst aufkommen muss. Gleichmaßen zentral ist jedoch die Autonomie des Landes in Gesetzgebung und Verwaltung, die dazu führt, dass es einen ungleich größeren Gestaltungsspielraum dafür gibt, was mit den Steuermitteln konkret umgesetzt werden soll. Dabei wurde nicht lediglich in die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit investiert, sondern auch in die Bereiche Kultur und vor allem Bildung.

Der Bildungsbereich ist insofern eine besondere Erwähnung wert, als dieser in den ersten Jahren nach Abschluss des Gruber-De-Gasper-Abkommens noch eine massive sprach- und kulturpolitische Kampfzone war. Heute hat er Vorbildcharakter. Bemerkenswert ist dabei der Umstand, dass die Ergebnisse der Südtiroler Schüler in den PISA-Tests 2015 und 2018 signifikant über dem OECD-Durchschnitt lagen. Das Schulsystem zielt dabei gleichermaßen auf die deutsche, die italienische und die ladinische Volksgruppe ab. Die jeweils andere Sprache – also Italienisch oder Deutsch – wird bereits ab der Volksschule unterrichtet, was eine unverzichtbare Voraussetzung für die angestrebte Zweisprachigkeit ist. Darüber hinaus wird auch die ladinische Sprache gefördert, sieht doch Artikel 19 des Autonomiestatuts, der sich mit den Schulen befasst, in Paragraph 2 vor, dass „die ladinische Sprache [...] in den Kindergärten verwendet und in den Grundschulen der ladinischen Ortschaften gelehrt [wird]“. Im Jahr 1997 wurde zudem eine dreisprachige Universität in Bozen gegründet.

Dies alles war nur möglich auf Basis einer gefestigten Autonomie, die der Bevölkerung und der Landesregierung die Möglichkeiten eröffnete, ihre Gegenwart und Zukunft selbst zu gestalten. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Autonomie nicht als abgeschlossene Entität zu verstehen ist, sondern vielmehr als dynamisches Konstrukt, das gelebt und weiterentwickelt werden muss, um auch für künftige Generationen die Rahmenbedingungen für ein gelungenes Leben zu gewährleisten.

### **Abschließende Bemerkungen**

Am Ende der skizzierten Entwicklungen stehen wir gleichsam am Beginn einer neuen Zeit. Mit der Verwirklichung der Autonomie konnte ein entscheidender Fehler korrigiert und letztlich in etwas Positives umgemünzt werden. Es ist müßig, darüber zu spekulieren, welchen Weg Südtirol ohne diese ursprüngliche Fehlkonstruktion genommen hätte. Fest steht jedoch, dass es nur durch seine faktische Geschichte zu dem weltweiten Vorzeigemodell werden konnte, als das es heute gemeinhin angesehen wird.

Der Anteil, den Luis Durnwalder als langjähriger Landeshauptmann dabei hatte, kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Denn es war ihm von Anfang an ein Anliegen, gleichermaßen konstruktive wie pragmatische Lösungen zu finden und das Gemeinsame über das Trennende zu stellen. Der Ausgleich zwischen den Volksgruppen und das Miteinander aller in Südtirol lebender Menschen war für ihn nicht nur in seiner aktiven politischen Zeit der Schlüssel zum Erfolg. Denn es geht – davon zeigte er sich vielfach überzeugt – nur gemeinsam, will man zukunftsweisende Initiativen erfolgreich umsetzen und die Zukunft positiv gestalten. Wie die Geschichte Südtirols lehrt, ist ethni-

sche Segregation oder gar Säuberung jedenfalls ganz augenscheinlich nicht der richtige Weg.

Nach schwierigen Zeiten und langwierigen Entwicklungen ist Südtirol heute ein Land dreier gleichberechtigter Volksgruppen, die friedlich und im Einklang miteinander leben. Auf den Bestimmungen des Autonomiestatuts hat sich ein *modus vivendi* etabliert, der letztlich allen im Land lebenden Menschen zugutekommt.

Durnwalder sah das moderne Südtirol immer auch in einer Vermittlerrolle, denn in einem geeinten Europa ohne Binnengrenzen „kommt einer Minderheit im Grenzgebiet eine zusätzliche Aufgabe zu“ – so formulierte er es anlässlich einer Einladung in den österreichischen Bundesrat –, „nämlich den Übergang von einem Kultur- und Wirtschaftsraum in den anderen harmonisch zu gestalten.“ Diese Vermittlerrolle wird in Zukunft nicht nur in Europa, sondern weltweit gefragt sein, erleben wir doch seit geraumer Zeit eine Erosion der westlichen Weltordnung samt den damit einhergehenden Konfliktlinien, die unseren gesamten Globus überziehen.

Bleibt also abschließend zu hoffen, dass möglichst viele politisch Verantwortliche – und das nicht nur in Ländern mit grassierenden Minderheitenkonflikten – aus den Erfahrungen Südtirols lernen und das Land zum Vorbild für ihre eigenen Bestrebungen nehmen können, um ein friedliches Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher kultureller und sprachlicher Zugehörigkeiten zu ermöglichen. Sie würden damit dazu beitragen, eines der zentralen Grundaxiome der Menschenrechts-Charta der Vereinten Nationen in die Tat umzusetzen: „Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.“

Abschließend bleibt der Autonomie und dem Jubilar gleichermaßen zu wünschen: *Ad multos annos!*