



Selbstbestimmungsrecht und Volksabstimmungen

Erfahrungen in Europa und in Italien
Perspektiven für Südtirol

Thomas Benedikter



Centro sudtirolese di formazione e studi politici
Zenter de stude y de formazion politica dl Südtirol
South Tyrol's Center for Political Studies and Civic Education

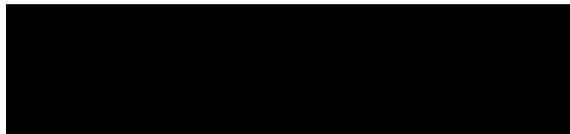
Impressum

Selbstbestimmungsrecht und Volksabstimmungen

Erfahrungen in Europa und Italien. Perspektiven für Südtirol

Autor: Dr. Thomas Benedikter
Herausgeber: POLITIS - Politische Bildung und Studien in Südtirol
Weinstr. 60 - I-39057 Frangart
Tel. +39 324 5810427
info@politis.it
www.politis.it

Bozen, Juni 2017



Die von POLITIS genutzte Lizenz CC BY-NC-ND 3.0 legt fest, dass die Vervielfältigung und Verbreitung nur dann erlaubt wird, wenn der Name der Autorin bzw. des Autors genannt wird, wenn die Verbreitung nicht für kommerzielle Zwecke erfolgt und wenn keine Bearbeitung, Abwandlung oder Veränderung erfolgt.

Die in den POLITIS-Expertisen vertretenen Positionen decken sich nicht unbedingt mit jenen des Vereins als solchem.

Cover: Demonstration für Selbstbestimmung in Barcelona 2014.

Der Verein POLITIS "...verfolgt erzieherische und wissenschaftliche Zwecke aufbauend auf den Grundsätzen der Solidarität und den Grundwerten der Demokratie...Insbesondere fördert der Verein zukunftsfähige Ansätze der demokratischen Partizipation, solidarischer Wirtschaftsformen, sowie der ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Nachhaltigkeit."

Selbstbestimmungsrecht und Volksabstimmungen

Erfahrungen in Europa und Italien. Perspektiven für Südtirol

<i>Inhaltsübersicht</i>		<i>Seite</i>
	Volksabstimmungen über die Souveränität: in Europa aktuell	4
Teil I	Volksabstimmungen als Instrument der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts	
1.1	Dimensionen des Völkerrechts und nationalen Verfassungsrechts.....	6
1.2	Volksabstimmungen in autonomen Regionen über Unabhängigkeit.....	7
1.3	Sezession als Akt der Notwehr? Die Fälle Kosovo und Krim.....	9
1.4	Volksabstimmungen zur freien Assoziation, zur Integration in einen bestehenden Staat und zur Lösung von Territorialkonflikten	11
1.5	Volksabstimmungen zur Begründung eines neuen politischen Status.....	12
1.6	Schlussfolgerungen.....	14
Teil II	Das Selbstbestimmungsrecht in der italienischen Verfassungsordnung	17
2.1	Selbstbestimmungsforderungen in der Geschichte der Republik Italien.....	17
2.2	Aktuelle Bestrebungen für Selbstbestimmung und Sezession.....	19
2.3	Vorrang für die „Unteilbarkeit der Republik“	21
Teil III	Perspektiven für Südtirol	25
3.1	Implikationen des Selbstbestimmungsrechts für Südtirol.....	25
3.2	Welche demokratische Legitimation für einen Selbstbestimmungsprozess in Südtirol?.....	26
3.3	Schlussfolgerungen.....	27
Teil IV	Das Verhältnis zur EU im Fall einer Sezession	32
4.1	Offene Fragen bei einer Sezession von einem EU-Mitgliedstaat.....	32
4.2	Die EU und ihre „innere Erweiterung“ durch Sezession.....	32
4.3	Sezession von einem EU-Mitgliedstaat und EU-Mitgliedschaft.....	35
4.3.1	Nachfolge in der EU-Mitgliedschaft.....	36
4.3.2	Wieder-Beitritt zur EU.....	37
4.4	Schlussfolgerungen.....	48
	Bibliographie	41

Volksabstimmungen über die Souveränität: in Europa aktuell

Selbstbestimmungsforderungen und Unabhängigkeitsbestrebungen haben im vergangenen Jahrzehnt in Europa deutlich an Schwung zugenommen. In Westeuropa mittlerweile unter Verzicht auf gewaltsame Mittel (nach dem definitiven Gewaltverzicht der ETA im Baskenland), in Osteuropa auch unter massivem Gewalteinsatz mit militärischer Unterstützung eines Nachbarstaats (Ostukraine, Russland). Die Volksabstimmung in Schottland vom September 2014 zeugt zuallererst von der demokratischen Reife des Vereinigten Königreichs, das im Rahmen eines Verhandlungsprozesses 2014 einen freien Volksentscheid über die Souveränität Schottlands zugelassen hat. Zu diesem Schritt wäre das Vereinigte Königreich verfassungsrechtlich nicht gezwungen gewesen. Am 19. September 2014 stimmten allerdings 55,3% der Abstimmenden gegen die Unabhängigkeit. Die von der Scottish National Party gestellte Regierung strebt nach dem Brexit-Votum des Gesamtstaats vom 23. Juni 2016 eine neue Volksabstimmung über die Unabhängigkeit an, zu der es höchstwahrscheinlich erst nach erfolgtem Brexit ab April 2019 kommen wird.

Die Inanspruchnahme des völkerrechtlich verankerten Selbstbestimmungsrechts gewinnt in Kürze in Europa weiter an Relevanz, weil am 1. Oktober 2017 Katalonien über die Loslösung von Spanien abzustimmen gedenkt. In diesem Fall könnte die Abstimmung auch ohne grundsätzliches Einvernehmen zwischen dem Zentralstaat und der Autonomen Gemeinschaft erfolgen. Binnen 2018 wird es auch in Frankreich zu einer Volksabstimmung über die Loslösung oder den Verbleib einer Region im bisherigen Staat kommen, nämlich

im autonomen Überseeeland Neukaledonien in Ozeanien (*Collectivité sui generis*).

Selbstbestimmungsforderungen werden seit mehr als 30 Jahren auch in Südtirol erhoben und entsprechende politische Kräfte sind in wachsender Stärke im Landtag vertreten, zurzeit mit 27% der abgegebenen Stimmen und 10 Abgeordneten. Außerdem sind Selbstbestimmungsforderungen in Flandern, im Baskenland, auf Sardinien, in Venetien, in der Republika Srpska in Bosnien-Herzegowina und in der Ostukraine politisch stark präsent. In drei Regionen Europas ist es bereits zu einer nicht staatsrechtlich geregelten Sezession unter Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht gekommen ist: in der Türkischen Republik Nordzypern (1974), in Transnistrien (Moldawien 1994) und auf der Halbinsel Krim (Ukraine, 2014). Weitere mit militärischer Gewalt erzwungene Sezessionen sind in nicht zu Europa gehörenden Ländern des Kaukasus durchgesetzt worden, und zwar in Abchasien, Südossetien (Georgien) und in Berg-Karabach (Arzach, Aserbaidshan).¹

Weder Transnistrien noch Nordzypern haben als selbst erklärte unabhängige Staaten internationale Anerkennung erhalten, noch ist der von Russland betriebene Anschluss der Krim an Russland vom restlichen Europa anerkannt worden. Auch der seit 2008 unabhängige Kosovo ist von zahlreichen europäischen Staaten noch nicht offiziell anerkannt worden und konnte noch nicht Mitglied der Vereinten Nationen werden.

Diese Sezessionsbestrebungen haben nicht nur die Aktualität des Selbstbestimmungsrechts bestätigt, sondern auch die Frage der Vereinbarkeit von Sezessionen innerhalb von EU-Mitgliedsländern mit den Grundlagen-

¹ Vgl. Sabine Fischer (Hg.), *Nicht eingefroren! Die ungelösten Konflikte um Transnistrien, Abchasien,*

Südossetien und Berg-Karabach im Lichte der Krise um die Ukraine, SWP Berlin, Juli 2016

verträgen der EU aufgeworfen. Staatsgründungen auf dem Territorium der EU sind unvermeidlich mit dem EU-Recht und der weiteren Gestaltung der Beziehung zur EU als eigenem völkerrechtlichem Subjekt konfrontiert. Die EU hat laut EUV die nationale Identität und territoriale Unversehrtheit der Mitgliedstaaten zu achten und sich nicht in Fragen des inneren Staatsaufbaus der Mitglieder einzumischen.² Doch bei der Frage der Anerkennung und Regelung der Staatennachfolge ist die EU bei Sezessionen sowohl rechtlich wie politisch mitbetroffen. Zudem spielt die weitere EU-Mitgliedschaft des neu zu gründenden Staats auch für die der Sezession vorausgehende Volksabstimmung eine wichtige Rolle.³

Das Selbstbestimmungsrecht der Völker stellt den Monopolanspruch auf Staatlichkeit der bestehenden Staaten in Frage. Heute sind 193 Staaten völkerrechtlich anerkannte Mitglieder der VN und sorgen vor allem für den Bestandsschutz des Staatensystems. Kollektive Diskriminierung und Verfolgung von Minderheiten und die Unterdrückung kleinerer Völker werden in diesem Staatensystem unzureichend geahndet. Staatliche Neugründungen, die in der Regel mit Sezession einhergehen, werden mit größter Skepsis gesehen. In den 50 Jahren seit 1967 war die internationale Staatengemeinschaft nicht einmal in der Lage, dem militärisch besetzten Gebiet Palästina zum Selbstbestimmungsrecht zu verhelfen.

Im vorliegenden Dossier werden nicht die vielschichtige Bedeutung des Selbstbestim-

mungsrechts und seine Anwendung in der konkreten Politik ausgelotet, sondern ein Überblick über die seit 1994 abgehaltenen Volksabstimmungen über den politischen Status eines Gebiets geboten. Derartige Referenden sind die klassische Methode der politischen Legitimation einer Entscheidung über den völkerrechtlichen Status in einem demokratischen System. Volksabstimmungen sind nicht nur bei Gründung eines souveränen Staates, sondern auch bei anderen Veränderungen des politischen Status sinnvoll und demokratisch geboten: Autonomie, freie Assoziation, Föderalsubjekt oder andere

² Art. 3, Abs. 2, des EUV lautet: „Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt. Sie achtet die grundlegenden Funktionen des Staates, insbesondere die Wahrung

der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der nationalen Sicherheit. Insbesondere die nationale Sicherheit fällt weiterhin in die alleinige Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten.“

³ Vgl. Centre Maurits Coppetiers (2011), *The Internal Enlargement of the EU*, URL: www.ideasforeurope.eu

Formen der vertikalen Machtteilung in einem bestehenden Staat stehen zur Wahl.⁴

Welche Tendenzen sich aus diesen jüngsten Erfahrungen für Italien ableiten lassen und welche Implikationen die aktuelle Anwendung

Teil 1

Volksabstimmungen als Instrument der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts

Volksabstimmungen sind grundlegende Verfahren der direkten Demokratie, vor allem die beiden Hauptinstrumente der Volksinitiative und des bestätigenden Referendums.⁵ Hier geht es um die Fragen:

- Wie sind Volksabstimmungen zur Ausübung des Selbstbestimmungsrechts in den letzten 20 Jahren eingesetzt worden?
- Unter welchen Umständen kann eine autonome Region eine Volksabstimmung zur Erweiterung der Autonomie oder zur Sezession abhalten?
- Wie können Prozesse zur Selbstbestimmung einschließlich Volksabstimmungen in demokratisch fairer Weise geregelt werden?

1.1 Dimensionen des Völkerrechts und nationalen Verfassungsrechts

⁴ Die wichtigste Quelle für die vorliegenden Betrachtungen bildete der von Peter Hilpold herausgegebene Band *Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich* (Nomos, 2016) mit Beiträgen von Hilpold, Suksi, Haider-Quercia, Tancredi, Heintze, Turp u.a.

⁵ In die Grundlagen der direkten Demokratie führen zwei Publikationen des Autors ein:

des Selbstbestimmungsrechts für Südtirol hat – darauf gehen Teil II und Teil III des Dossiers kurz ein. Das Verhältnis eines sezedierenden Gebiets eines EU-Mitgliedstaats zur EU im Fall einer Sezession wird im abschließenden Abschnitt IV beleuchtet.

Gemäß Völkerrecht und UN-Konventionen (UN-Charta der Menschenrechte 1948, ICCPR und ICESCR 1966, UN-Friendly Relations-Deklaration von 1970) sind Völker Träger des Selbstbestimmungsrechts, nicht hingegen nationale Minderheiten bzw. Volksgruppen. Der Begriff des Volkes ist im Völkerrecht bisher nicht definiert worden. Das Selbstbestimmungsrecht ist gemäß Prinzip V dieser Deklaration von 1970 folgendermaßen definiert worden: „Kraft des in der Charta der Vereinten Nationen verankerten Grundsatzes der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker haben alle Völker das Recht, frei und ohne Einmischung von außen über ihren politischen Status zu entscheiden und ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung zu gestalten und jeder Staat ist verpflichtet, dieses Recht im Einklang mit den Bestimmungen der Charta zu achten.“⁶

Die vollumfängliche Ausübung des Selbstbestimmungsrechts bedeutet, in freier demokratischer Volksabstimmung oder über frei gewählte Repräsentativorgane über die

Thomas Benedikter (2014), *Più potere ai cittadini – Introduzione alla democrazia diretta e ai diritti referendari*, Ed. POLITIS, Bozen; idem (2015), *Gaspedal und Bremse – Direkte Demokratie in Südtirol*, ARCA, Lavis

⁶ Der UN-Zivilpakt und der UN-Sozialpakt bringen wortgleich im Art.1: „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.“

Bildung eines eigenen Staats als internationales Völkerrechtssubjekt, die Angliederung an einen bestehenden Staat oder einen anderen völkerrechtlichen Status frei entscheiden zu können. Selbstbestimmung setzt eine rechtsstaatliche Regelung des Verfahrens zur Abwicklung des Entscheidungsprozesses voraus, wie z.B. in Schottland 2013-14 geschehen.

Der Internationale Gerichtshof IGH hat eine Volksabstimmung als eine von drei Möglichkeiten zur Ausübung des Selbstbestimmungsrechts ausgemacht. Die anderen Verfahren sind Wahlen von politischen Vertretern zu einer entscheidungsbefugten Versammlung, oder auch eine Entscheidung durch die Vollversammlung der Vereinten Nationen.⁷ Durch ein so geartetes Entscheidungsverfahren können drei Arten von Lösungen erzielt werden:

1. Die Einrichtung eines neuen unabhängigen Staats (1994-2014: 14 Referenden).
2. Die freie Assoziation mit einem oder die Integration in einen bestehenden Staat (1994-2014: 10 Referenden).
3. Die Einrichtung eines anderen politischen Status (1994-2014: 29 Referenden).

Im Zeitraum 1994-2014 sind insgesamt 53 Volksabstimmungen zu diesen Fragen erfolgt,

wovon zahlreiche auch den bestehenden oder angestrebten Autonomiestatus der jeweiligen Region berührten.⁸

Das geltende Völkerrecht erlaubt nicht die einseitige Sezession. Andererseits gibt es auch kein ausdrückliches Verbot von Unabhängigkeitserklärungen durch neu gegründete Staaten. Auch „abtrünnige Gebiete“ haben in diesem Zeitraum öfter Volksabstimmungen über ihren Status abgehalten, die allerdings international kaum anerkannt worden sind.

Obwohl Volksabstimmungen über die Souveränität eines Gebiets im Rahmen der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts völkerrechtlich nicht zwingend vorgesehen sind, werden sie in der politischen Praxis im Rahmen von Friedensabkommen zwischen Konfliktparteien bzw. über Verfassungs- und Staatsrecht immer wieder ermöglicht. I. d. R. werden die rechtlichen Voraussetzungen für ein Selbstbestimmungsreferendum im Verfassungsrecht begründet, die Verfahrensregeln zu seiner Abwicklung durch ein eigenes Gesetz.⁹

Informelle Volksabstimmungen ohne vorausgehende staatsrechtliche Regelung sind mehrfach abgehalten worden, so z.B. in den serbischen Gemeinden im Norden des Kosovo 2012, mit Online-Methode in der Region Venetien 2014, in Katalonien 2014 (weitere Abstimmungen in verschiedenen Gemeinden 2009-2011), in Irakisch-Kurdistan 2005. Die

⁷ Vgl. "Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the UN", angenommen von der Vollversammlung der VN am 24. Oktober 1970 (G.A. Resolution 2625/XXV).

⁸ Vgl. Markku Suksi (2016), *The Referendum as an Instrument for the Resolution of Territorial Disputes and for the Exercise of Self-Determination*, in: Peter Hilpold Hg. 2016), *Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich*, Nomos, Baden-Baden, 89

⁹ Vgl. Suksi 2016, 90. Für die bevorstehende Volksabstimmung in Frankreichs autonomer Überseeregion Neukaledonien (binnen 2018), vorgesehen im Abkommen von Nouméa von 1998, hat der Europäische Menschenrechtsgerichtshof die Einschränkung der Wahlberechtigung auf Personen, die mindestens 10 Jahre andauernd auf der Insel ansässig sind, für legitim erachtet, und zwar zum Schutz der indigenen Bevölkerung.

Ergebnisse dieser Abstimmungen sind in keinem der Fälle offiziell anerkannt worden. Neben beschließenden Volksabstimmungen i.e.S. werden gelegentlich auch bloße Volksbefragungen zum Status einer Region anberaumt wie z.B. die für den 22. Oktober 2017 angesetzten konsultativen Referenden in Venetien und der Lombardei.¹⁰

1.2 Volksabstimmungen in autonomen Regionen über Unabhängigkeit

Insgesamt sind im Zeitraum 1994-2014 14 offizielle Volksabstimmungen über die Unabhängigkeit autonomer Regionen oder von Regionen mit vergleichbarem Status (Quasi-Autonomie¹¹) abgehalten worden. Es liegt jedoch nicht in der freien Zuständigkeit derartiger autonomer Regionen, solche Referenden einzuleiten und abzuhalten, sondern bedarf der Zustimmung des betroffenen Staats.

Zwei Beispiel für derartige Vorgänge: Portugal und Indonesien legten mit bilateralem Abkommen das Verfahren zur Abhaltung der Volksabstimmung 1999 in Osttimor fest: 78,5% sprachen sich für die Unabhängigkeit aus, während 21,5% den Status als autonome Provinz innerhalb Indonesiens befürworteten. Die Republik Osttimor ist 2002 unabhängig geworden. 1999 sprachen sich in Bermuda, einem abhängigen Gebiet Großbritanniens, 58,76% der Wähler gegen die Unabhängigkeit aus.

Wird eine Volksabstimmung von einem Teilgebiet einseitig und ohne staatliche Genehmigung organisiert, wird nicht nur der Vorgang als solcher als widerrechtlich

betrachtet, sondern auch das Ergebnis, wie z.B. die nachfolgende Unabhängigkeits-erklärung. Der Anspruch auf Anerkennung durch andere Staaten und internationale Organisationen bleibt dann oft unerfüllt. Diese Sachlage war im Kosovo 1992 gegeben (selbst organisierte Volksabstimmung über den Status der Provinz, deren Autonomie durch das Milosevic-Regime aberkannt worden war) und könnte auch in Katalonien 2017 eintreten. So haben auch die Volksabstimmungen in den einseitig für unabhängig erklärten Aufstandsgebieten der Ostukraine (sog. „Volksrepubliken Donezk und Luhansk“, 2014) keinen völkerrechtlichen Wert. Dasselbe gilt für die Volksabstimmungen in Berg-Karabach (2006), Süd-Ossetien (2006), Transnistrien (2006) und auf der Krim (2014)¹². Somaliland, das sich im Mai 1991 für unabhängig erklärt hat, hielt 2001 ein Referendum ab. 97% der Bevölkerung hießen die neue Verfassung und damit auch die Unabhängigkeit der Republik Somaliland gut, die dennoch immer noch nicht international anerkannt ist.¹³

Andererseits gab es auch Volksabstimmungen, die zwischen den an Loslösung interessierten Teilgebieten und dem souveränen Staat bilateral rechtsgültig vereinbart worden waren und zur Sezession führten. Im Abkommen zwischen dem Sudan und dem Südsudan von 2006 wurde eine 5-jährige Übergangszeit vereinbart, sodass das Referendum erst 2011 abgehalten werden konnte. 2006 stimmten 55,5% der Abstimmenden in Montenegro für die Loslösung vom Bundesstaat Serbien-Montenegro. 1998 stimmten hingegen nur 61,83% der Abstimmungssteilnehmer von Nevis der Sezession vom Staat St. Kitts und Nevis zu, während die Verfassung eine Zwei-

¹⁰ Diese Volksbefragungen zur Erweiterung der Autonomie werden in der Lombardei und in Venetien am 22.10.2017 stattfinden. Vgl. Dekret des Reg.Präs. der Lombardei Nr. 683 vom 29.5.2017, und des Reg.Präs. Veneto vom 24.4.2017, basierend auf dem R.G. Nr. 15 von 2014.

¹¹ Vgl. Thomas Benedikter (2012), *Moderne Autonomiesysteme*, EURAC, Bozen, 232-238

¹² Vgl. Suksi 2016, 93

¹³ Vgl. die regierungsamtliche Website: <http://somalilandgov.com>

Drittel-Mehrheit vorsieht. Nevis blieb Teil von St. Kitts und Nevis.

Der Fall Grönland kann als rechtlich beispielhaft für die Zuerkennung und Umsetzung des Selbstbestimmungsrechts gelten. In der Volksabstimmung von 2008 hatten 75,54% der Abstimmenden Grönlands das neue Autonomiestatut, das Grönland auch explizit das Selbstbestimmungsrecht zuerkennt, gutgeheißen. In der Präambel des neuen Autonomiestatuts von Grönland von 2009 (*Self Government Act*¹⁴) werden die Grönländer als Volk anerkannt. Gemäß Abschnitt 21 kann Grönland sämtliche Gesetzgebungszuständigkeiten übernehmen und die volle Souveränität erlangen. Grönland wird darin das Recht zuerkannt, einen Prozess zu starten, der mittels Verhandlungen mit Dänemark und zwei Volksabstimmungen zur Unabhängigkeit führt. Dieser Prozess beginnt mit einem Referendum zur Frage, ob die Bevölkerung diesen Prozess wünscht. Wenn ja, erfolgen Verhandlungen zwischen Grönland und Dänemark. Das Verhandlungsergebnis wird einer zweiten, entscheidenden Volksabstimmung unterworfen und muss vom dänischen Parlament gutgeheißen werden. Damit wird ein geregeltes Verfahren zur Erlangung von Eigenstaatlichkeit eines Teilgebietes verankert, sofern die betroffene Bevölkerung dies überhaupt wünscht. Zu Beginn und zum Abschluss des Verfahrens erfolgt ein Volksentscheid.¹⁵ Im Fall Québec

¹⁴ Das Statut von 2009 findet sich auf der offiziellen Website der grönländischen Regierung:

<http://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Engelske-tekster/Act%20on%20Greenland.pdf>

¹⁵ Hier der Text des entspr. Abschnitts 8 des Autonomiestatuts zur Erreichung der Unabhängigkeit Grönlands: 21. (1) Decision regarding Greenland's independence shall be taken by the people of Greenland.

(2) If decision is taken pursuant to subsection (1), negotiations shall commence between the Government and Naalakkersuisut with a view to the introduction of independence for Greenland.

1995 und Schottland 2014 war dieses Verfahren nicht vorab verfassungsrechtlich geregelt worden, doch ist 2013 das schottische Parlament von der britischen Regierung ermächtigt worden, mit eigenem Gesetz die Volksabstimmung zur Unabhängigkeit zu regeln und zu organisieren.

Nicht alle Volksabstimmungen in autonomen oder quasi-autonomen Teilgebieten haben in der Folge zu einer Entscheidung für die Unabhängigkeit geführt¹⁶. Schottland, Tokelau, Nevis, Bermuda, Québec blieben Teil des Staats, dem sie angehören, erfuhren aber teilweise eine Verbesserung ihres Status wie etwa die Erweiterung ihrer Autonomie (*devomax* in Schottland). Insgesamt betrachtet sind derartige Volksabstimmungen keineswegs so außerordentlich bzw. traumatisch wie manchmal dargestellt.

1.3 Sezession als Akt der Notwehr? Die Fälle Kosovo und Krim

Im Kosovo war die schrittweise Einschränkung der Territorialautonomie, ihre völlige Abschaffung durch das Milosevic-Regime 1989, die permanenten Menschenrechtsverletzungen an der albanischen Bevölkerung bis hin zu ihrer massenhaften Vertreibung 1998/99 als Anlass für die Abspaltung aus dem Grund kollektiver Notwehr betrachtet worden. Am 7. Februar 2008 hat die Republik Kosovo

(3) An agreement between Naalakkersuisut and the Government regarding the introduction of independence for Greenland shall be concluded with the consent of Inatsisartut and shall be endorsed by a referendum in Greenland. The agreement shall, furthermore, be concluded with the consent of the Folketing.

(4) Independence for Greenland shall imply that Greenland assumes sovereignty over the Greenland territory.

¹⁶ Vgl. Suksi 2016, 95.

einseitig ihre Unabhängigkeit von Serbien erklärt und damit definitiv die Sezession vollzogen. Serbien hat diesen Schritt erwartungsgemäß abgelehnt und dagegen vor dem IGH Klage erhoben.

Der IGH hat in seinem am 22. Juli 2010 veröffentlichten Dokument zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovo¹⁷ diese nicht ausdrücklich für völkerrechtsgemäß erklärt. In zahlreichen Stellungnahmen zum Gutachten war es so dargestellt worden, dass der IGH die Sezession und einseitige Unabhängigkeitserklärung des Kosovo als Wahrnehmung eines Notwehrrechts legitimiert hätte.¹⁸ Seit der Friendly-Relations-Deklaration von 1970 wird ein Sezessionsrecht dann ausgeschlossen, wenn das in Frage stehende Gebiet politisch auf Staatsebene repräsentiert ist und die Minderheitenrechte geachtet werden. Der IGH ist jedoch auf das Recht auf Sezession bei verweigerter Repräsentation und Verletzung von Minderheitenrechten nicht eingegangen, wollte mit seiner vorsichtigen Interpretation offensichtlich die staatliche Souveränität als Eckpfeiler der internationalen Stabilität nicht grundsätzlich in Frage stellen. Er wollte aber aufzeigen, dass die Völkerrechtsordnung gegenüber schweren Menschenrechtsverletzungen, Vertreibung und Genozidverbrechen nicht indifferent sei. Veränderungen staatlicher Ordnungen, die aus menschenrechtlicher Sicht untragbar geworden sind, müssten erlaubt sein. Im Fall Kosovo hat der IGH allerdings diese Position nicht als sicheren Rechtsanspruch etabliert.¹⁹

Während die Haltung der Staatengemeinschaft gegenüber der Unabhängigkeit des Kosovo mehrheitlich positiv war, ist sie im Fall der Annexion der Krim durch Russland im Frühjahr 2014 eindeutig negativ. Russland

versucht, diese unter Anwendung militärischer Gewalt erfolgte Annexion mit dem Selbstbestimmungsrecht der ethnischen Russen auf der Krim zu rechtfertigen, und hatte seine Intervention mit einer angeblichen Bedrohung der „russischen Bürger und Landsleute“ auf der Krim begründet. Am 21.2.2014 war der Versuch im Parlament der Krim, Russland um Hilfe zu bitten, an der außerparlamentarischen Opposition der Krimtataren, die die Besetzung des Parlaments angedroht hatten, zu nächst gescheitert. Daraufhin kam es am 26.2.2014 vor dem Parlamentsgebäude zu Zusammenstößen mit acht Toten. Es folgte die Besetzung des Parlamentsgebäudes am 27.2.2014 durch „Selbstverteidiger der russischsprachigen Bevölkerung der Krim“, die von russischen Truppen ausgerüstet worden waren. Sie forderten vom Parlament ein Referendum über den Anschluss der Krim an Russland. Danach übernahmen russische Truppen rasch die militärische Kontrolle der gesamten Krim. Beim Referendum am 16. März 2014 sprachen sich bei einer Wahlbeteiligung von 83,1% dem amtlichen Endergebnis zufolge 96,77 % der Abstimmenden für einen Anschluss an Russland aus. Laut einem Ende April 2014 veröffentlichten Bericht des Menschenrechtsrats beim russischen Präsidenten hätten hingegen 50-60 % der Stimmbürger für den Anschluss gestimmt, bei einer Wahlbeteiligung von 30-50 % (WIKIPEDIA), was dem Anteil der russischen Bevölkerung der Krim entspricht. Von der ukrainischen und tatarischen Minderheit der Krim war das Referendum weitestgehend boykottiert worden. Diese völkerrechtswidrige, eigentlich durch einen lokalen Militärputsch erzwungene Volksabstimmung ist kaum anerkannt worden. In einer völkerrechtlich nicht bindenden Resolution vom 24.3.2014 bezeichneten 100 Staaten der UNO-

¹⁷ Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in respect of Kosovo, ICJ Reports, 22.7.2010

¹⁸ Vgl. Hilpold 2011, 44

¹⁹ Vgl. Hilpold 2016, 36-40

Vollversammlung (193 Mitgliedsstaaten) dieses Referendum als ungültig. 58 Staaten enthielten sich, elf stimmten gegen die Resolution, darunter Syrien, Nordkorea und Kuba. Russland verletzte mit der Aufnahme der Krim auch die eigene Verfassung. Die Annexion der Krim kann nicht als Beispiel legitimer Ausübung des Selbstbestimmungsrechts einer Region gewertet werden, auch nicht im Sinn von Notwehr, zumal die Krim weitreichende Autonomie genoss, vielmehr als Akt der Aggression gegen einen souveränen Staat.

1.4 Volksabstimmungen zur freien Assoziation, zur Integration in einen bestehenden Staat und zur Lösung von Territorialkonflikten

In den Jahren 1994-2014 sind 10 Volksabstimmungen zur freien Assoziation oder Integration eines Gebiets in einen bestehenden Staat oder zur anderweitigen Lösung von Grenzkonflikten durchgeführt worden. Nach dem 1. Weltkrieg waren im Vergleich weit mehr Referenden zur Klärung von territorialen Konflikten abgehalten worden, auch in Erfüllung des von US-Präsident Wilson erhobenen Grundsatzes der Selbstbestimmung. Volksabstimmungen wurden eher zur Klärung von Staatsgrenzen eingesetzt, nicht so sehr zur Gründung neuer Staaten. Auch die erste echte Territorialautonomie, jene der Åland-Inseln in Finnland, wurde nicht durch eine Volksabstimmung begründet, sondern durch das finnische Parlament.

Nach dem 2. Weltkrieg fand das Prinzip der Selbstbestimmung breitere Anwendung, bestärkt durch die UN-Erklärung zu freundschaftlichen Beziehungen von 1970 und die UN-Pakte ICCPR und ICESCR von 1966. Letztere hatten das Selbstbestimmungsrecht zu einem allgemein anwendbaren Recht jeden Volks erhoben und zwar als Recht von Staatsvölkern (Integrität des Territoriums) als auch von Völkern, die nicht Titularnationen ihres Staats waren. Grenzstreitigkeiten – so ein zusätzliches Prinzip der UN-Deklaration von 1970 – sollten möglichst durch Konsultation der betroffenen Bevölkerung geklärt werden.²⁰

6 der 10 Volksabstimmungen der Jahre 1994-2014 dieser Kategorie betrafen die Lösung Territorialkonflikten.²¹ Auf den Falklandinseln (UK) stimmten 2013 99,8% der Abstimmenden für den Verbleib beim Vereinigten Königreich. Als abhängiges Gebiet genießen diese Inseln eine gewisse Autonomie. 2002 und 2006 wurde in Gibraltar über eine zwischen Großbritannien und Spanien geteilte Souveränität abgestimmt. Die Frage lautete 2006: „In Ausübung Ihres Rechts auf Selbstbestimmung billigen Sie den Vorschlag für eine neue Verfassung Gibraltars?“ 60,24% der Abstimmenden akzeptierten diese Verfassung. 1998 wurde auch die Wählerschaft von Nordirland dazu befragt, ob sie das „Good-Friday-Abkommen“ bejahten. 71,1% der Abstimmenden sagten JA. Mit einer gleichzeitigen Abstimmung in der Republik Irland wurde aus der irischen Verfassung jener Passus gelöscht, der die Gültigkeit dieser Verfassung für ganz Irland postuliert.

²⁰ Freie Assoziation oder Integration in anderen Staat: Von der Abstimmung in Puerto Rico 1998 kann eine wichtige Erkenntnis abgeleitet werden, nämlich, dass auch bei Volksentscheiden über den Status und die Souveränität eines Gebietes ein mehrstufiges Verfahren mit Stichwahl sinnvoll ist. Die 5 bei der Abstimmung auf Puerto Rico 2012 zur Wahl gestellten Optionen hatten zu einem

undeutlichen Ergebnis für den Status Quo geführt. Wenn bei einem derartigen Referendum mehrere Optionen zur Abstimmung stehen (z.B. Autonomie, eigenständiger Staat, Rückgliederung an einen Nachbarstaat), muss zunächst über den Verbleib oder die Loslösung abgestimmt werden und erst in einem zweiten Wahlgang über die Neuorganisation des Gebiets.

²¹ Vgl. Suksi 2016, 99

Eine Grenzstreitigkeit zwischen Slowenien und Kroatien wurde 2010 mit einem bestätigenden Referendum in Slowenien gelöst, in dem 51,54% der Abstimmenden die getroffene Lösung guthießen. Von weit größerer Bedeutung war die Volksabstimmung auf Zypern 2004 über den sog. Annan-Plan zur Wiedervereinigung der Insel. Der türkische Teil Zyperns (Nordzypern) stimmte mit 64,91% für den Plan, der griechische Teil mit 75,83% gegen den Plan. Insgesamt lag die Ablehnung mit 66,7%, weshalb Zypern geteilt blieb und nur Griechisch-Zypern Teil der EU wurde unter Aufrechterhaltung des Rechtsanspruchs auf den Norden. Die Türkische Republik Nordzypern wird nur von der Türkei völkerrechtlich anerkannt. Heute finden kaum mehr Volksabstimmungen zur Klärung von Grenzstreitigkeiten statt.

1.5 Volksabstimmungen zur Begründung eines neuen politischen Status

In den weitaus meisten Fällen ging es bei den jüngsten Volksabstimmungen im Sinne des Selbstbestimmungsrechts der Völker um die Entscheidung über einen neuen politischen Status eines bestimmten Gebiets. In den Jahren 1994-2014 wurden 29 Referenden über solche Fragen abgehalten, während Volksentscheide über die Eigenstaatlichkeit weit seltener anfielen. Volksentscheide über volle Unabhängigkeit fielen, wie oben ausgeführt, in mehreren Fällen zuungunsten der Unabhängigkeit aus, wie etwa in Québec, Nevis, Tokelau und Schottland. Auch bei den Abstimmungen in Gibraltar, den Falkland-Inseln und in Nordirland blieb es beim Status Quo, der diesen Gebieten einen unterschiedlichen Grad an Autonomie zuerkennt. Territorialautonomie i.e.S. oder weitgehende Selbstregierung (Gibraltar, Falkland-Inseln) ist somit durchaus eine

Option, die Mehrheiten zu überzeugen vermag, umso mehr wenn sie international abgesichert ist wie im Fall von Nordirland. Beim Referendum auf den britischen Falkland-Inseln vom 7. November 2002 (Wahl-beteiligung: fast 90%) stimmten 99% der Abstimmenden für einen Verbleib unter britischer Herrschaft. Nur 187 Bewohner waren für eine geteilte Souveränität mit Argentinien. Im November 2006 stimmten über 60% der gibraltarisches Bevölkerung für eine neue Verfassung, die eine größere Eigenständigkeit des abhängigen Territoriums vorsieht.

Zwei andere europäische Staaten haben zahlenmäßig am stärksten auf dieses Instrument der Volksabstimmung zurückgegriffen, nämlich die Niederlande und überraschenderweise auch Frankreich: Neukaledonien (1998), Guadeloupe (2003), Mayotte (2000 und 2009), Martinique (2003 und 2010), Französisch Guyana (2010). Es ging dabei vor allem um die Umwandlung des politischen Status dieser Gebiete von einem abhängigen Gebiet in ein Übersee-Département (*département d'outremér*) oder ein Überseeland (*Pays d'outremér*). Guadeloupe, Französisch-Guyana und Martinique sind zu Überseedépartements gemäß Art. 73 der Französischen Verfassung geworden.²² Die im Indischen Ozean gelegene Insel Mayotte erhielt im Jahr 2000 eine besondere Art von Autonomie (*collectivité*) in Abgrenzung zum Anspruch der angrenzenden Komoren-Inseln auf Wiedervereinigung. 2009 entschied sich die Bevölkerung von Mayotte bei einer zweiten Abstimmung von einer „Überseekollektivität“ wieder zum Status eines Überseedépartements zurückzukehren. In Neukaledonien geht es dagegen um Territorialautonomie oder Unabhängigkeit. 1998 hatte die Bevölkerung dem Abkommen von Nouméa zugestimmt, dass eine Volksabstimmung über den endgültigen Status

²² Vgl. Suksi 2016, 101

von Neukaledonien zwischen 2015 und 2018 vorsieht.

In diesem Zusammenhang nicht zu vergessen ist die Volksabstimmung auf Korsika von 2003, bei welcher sich die Wählerschaft zwischen dem Status Quo und einer erweiterten Autonomie zu entscheiden hatte. Die beiden Départements sollten vereint werden, der korsische Landtag sollte mehr Befugnisse wie z.B. auch über Steuern erhalten, die korsische Sprache gestärkt werden. Die Abstimmung fiel mit 50,98% knapp zugunsten des Status Quo aus, weshalb eine echte Territorialautonomie für Korsika mit Mehrheit abgelehnt wurde.

In den niederländischen Karibikinseln Sint Eustatius, Curaçao, Bonaire, Saba und Sint Maarten wurde zwischen 1994 und 2009 mehrfach zwischen verschiedenen Optionen für den politischen Status abgestimmt. Curaçao und Sint Maarten entschieden sich für eine Art freie Assoziation mit den Niederlanden wie jene Arubas, während Bonaire, Sint Eustatius und Saba zu Sondergemeinden der Niederlande wurden. 2005 stimmte die Bevölkerung Curaçaos bei einem Referendum über den zukünftigen Status der Insel ab, wobei sich die Mehrheit für den Status als „eigenständiges Land“ innerhalb des Königreichs der Niederlande entschied:

1. Curaçao bleibt Teil der Niederländischen Antillen (3,74%)
2. Curaçao wird ein autonomes Land innerhalb der Niederlande (67,83%)
3. Curaçao wird Teil der Niederlande (wie Bonaire, Saba und Sint Eustatius) (23,61%)
4. Unabhängigkeit vom niederländischen Königreich (4,82%)

Am 15. Mai 2009 fand ein erneutes nicht bindendes Referendum statt, bei dem die Bevölkerung Curaçaos aufgerufen war, über das ausgehandelte Ergebnis abzustimmen. Eine knappe Mehrheit von 52% stimmte für den Vorschlag, dass Curaçao ein

eigenständiges Land innerhalb des Königreichs der Niederlande werden soll, also eine Art freie Assoziation.

In Puerto Rico wurde am 6. November 2012 ein Referendum abgehalten, in dem zunächst darüber abgestimmt wurde, ob sein aktueller Status beibehalten oder ein anderer Status gewählt werden sollte. Zusätzlich wurde in einem zweiten Schritt darüber abgestimmt, ob Puerto Rico vollwertiger US-Bundesstaat, gänzlich unabhängiger Staat oder frei assoziierter Staat werden sollte. Die Einwohner stimmten mit 54,00% der gültigen Stimmen gegen den Status quo, 61,14% sprachen sich für das Ziel eines vollwertigen US-Bundesstaats aus. Als Folge des Referendums richtete die puertoricanische Lokalregierung am 11. Dezember 2012 ein Gesuch an die zuständigen US-Instanzen, Puerto Rico zum 51. Bundesstaat zu ernennen. Am 11. Juni 2017 fand ein erneutes Referendum statt. Bei einer Wahlbeteiligung von 23% stimmten 97,2% der Teilnehmer für die Umwandlung in einen US-Bundesstaat, 1,3% für die Beibehaltung des Status quo und 1,5% für eine Unabhängigkeit von den USA. Die Opposition hatte zum Boykott der Abstimmung aufgerufen (WIKIPEDIA).

Im Vereinigten Königreich hatten sich schon 1997 und 1998 die Mehrheit der Abstimmenden in Schottland (74,29%), in Nordirland (71,1%) und in Wales (50,3%) für Autonomie entschieden. 2011 sprachen sich in Wales 63,49% der Abstimmungsteilnehmer für die Erweiterung der Gesetzgebungsbefugnisse des walisischen Parlaments aus. In Schottland lehnten am 19.9.2014 55,3% der Abstimmenden die Unabhängigkeit ab.

2006 waren die Wahlberechtigten Boliviens zu den Urnen gerufen, um zu entscheiden, ob die Regionen das Recht auf weitergehende Autonomie erhalten sollten. 57,59% der Wähler auf gesamtstaatlicher Ebene lehnten dies ab. Daraufhin hielten die Departements

Beni, Pando, Tarija und Santa Cruz eigene Referenden über den Autonomiestatus ab, der zur Einführung eines gewissen Grads an Autonomie führte.²³ Zum Referendum in Santa Cruz wurde allerdings Klage hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit erhoben.

Abgelehnt wurde per Volksabstimmung 1998 auch der Vorschlag für Territorialautonomie für die Cordillera-Region im Norden der Philippinen. Hier stellt sich auch die Frage der Gebietsabgrenzung des betroffenen Autonomiegebiets sowie die rechtliche Abgrenzung der Wahlberechtigten. In Gebieten mit überwiegendem Anteil der staatlichen Mehrheitsbevölkerung gegenüber der indigenen Bevölkerung (in diesem Fall: das Volk der Igorot), ist eine demokratische Mehrheitsentscheidung über den politischen Status (z.B. Autonomie) fragwürdig. In diesem Sinn würde auch eine Volksabstimmung über eine begrenzte Autonomie von Westpapua (Indonesien) zu einem verzerrten Ergebnis führen, nachdem in Westpapua durch die indonesische Transmigrasi-Politik eine indonesisch-javanische Mehrheit hergestellt worden ist. Dasselbe gilt für eine eventuelle Volksabstimmung in der Westsahara über das Autonomieangebot Marokkos. Nachdem die nach 1976 eingewanderten Marokkaner inzwischen fünfmal so viele Ansässige und damit Wahlberechtigte stellen, würden die indigenen Sahrauis in ihrem angestammten Gebiet in jedem Fall majorisiert. Bei solchen Volksabstimmungen muss der Kreis der Abstimmungsberechtigten sowie die Art der zur Wahl stehenden Optionen sehr sorgfältig geprüft werden.

Frankreich, Dänemark, die Niederlande und das Vereinigte Königreich haben somit oft Volksentscheide oft zur Klärung des politischen Status verschiedener Gebiete umgesetzt, meist zur Regelung des Status ihrer ehemaligen

Kolonien. In zahlreichen Fällen kann dabei die abstimmende Bevölkerung kaum als „Volk“ eingestuft werden (z.B. das „Volk“ von Gibraltar?). Die wahlberechtigte Bevölkerung hat sich in verschiedenen Fällen in der Entscheidung zwischen Unabhängigkeit und Autonomie oder zwischen Autonomie und Absenz von Autonomie gegen eine größere Eigenständigkeit entschieden.

Obwohl solche Abstimmungen auch demokratisch korrekt verlaufen sein mögen, muss der historische, demografische und aktuell politische Hintergrund klar bewusst bleiben. Einer der Hauptgründe für die Entscheidung ehemals kolonialer Gebiete gegen die Unabhängigkeit (Grönland, Mayotte, Niederländische Antillen usw.) ist schlicht und einfach die finanzielle Abhängigkeit vom reichen Mutterstaat. Dies gilt auch für Puerto Rico, das 2017 die Zahlungsunfähigkeit erklären musste und auch aus finanziellen Gründen ein US-Bundesstaat werden möchte.

1.6 Schlussfolgerungen

Mit einer Volksabstimmung drückt der Souverän, die ansässige und wahlberechtigte Bevölkerung eines bestimmten Gebietes, mit demokratischem Verfahren seinen freien Willen aus. Diese kann beratenden oder entscheidenden, also rechtlich bindenden Charakter haben. Referenden sind die klassische Methode der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts in Demokratien. Allein im Zeitraum 1994-2014 ist dieses Entscheidungsverfahren weltweit in 53 Fällen angewandt worden. Davon betrafen 14 Fälle die Frage der Einrichtung eines neuen unabhängigen Staats, wobei bei gegenteiliger Entscheidung als Alternative die bestehende oder eine erweiterte Territorialautonomie zur Abstimmung stand. Bei 10 Referenden stand die freie Assoziation oder Eingliederung in

²³ Vgl. Alexandra Tomaselli (2012), *Autonomía Indígena Originaria Campesina in Bolivia: Realizing*

the Indigenous Autonomy?, EDAP 01/2012, EURAC, Bozen

einen bestehenden Staat zur Entscheidung. Um eine andere Art von politischem Status ging es in den übrigen 29 Fällen.²⁴

Das Völkerrecht ist trotz grundsätzlicher Anerkennung des Rechts auf Selbstbestimmung der Völker gegenüber dem einseitigen Recht auf Sezession sehr restriktiv. Doch „unbeschadet der Ablehnung einseitiger Sezession im internationalen öffentlichen Recht, sollte freiwillige Sezession ermöglicht werden. Es gibt tatsächlich Beispiele für Verfassungsregeln, die freiwillige Sezession ermöglichen, indem Teilgebieten eines Staats das Recht oder zumindest die Möglichkeit zuerkannt wird, den Wunsch nach Selbstbestimmung auszudrücken und im Wege einer Volksabstimmung Unabhängigkeit zu erreichen“²⁵.

Es bleibt bestehenden Staaten freilich unbenommen, aufgrund von freiwilligen Vereinbarungen zwischen bestehenden Staaten und anderen Akteuren, im Weg von Volksabstimmungen den Willen der betroffenen Bevölkerung zu erheben. Beispiele dafür sind die oben aufgeführten Referenden in verschiedenen demokratischen Staaten wie St. Kitts und Nevis, dem Vereinigten Königreich, Bolivien, Frankreich, Dänemark im Zeitraum 1994-2014. Die Sezession des Südsudans vom Sudan erfolgte 2011 über eine demokratisch korrekt abgehaltene Volksabstimmung, auch wenn weder der Sudan noch der Südsudan als demokratische Staaten betrachtet werden können.

Als richtungweisend für eine faire Regelung des Selbstbestimmungsrechts kann das autonome Grönland betrachtet werden. Die Grönländer werden als ein zur Selbstbestimmung berechtigtes Volk anerkannt, das Verfahren selbst wird in Grundlinien im Autonomiestatut festgelegt. Nach einem Referendum zur Einleitung des Selbstbestimmungsprozesses

erfolgen Verhandlungen zwischen Grönland und Dänemark, die mit einem zweiten Volksentscheid über das erzielte Verhandlungsergebnis mit verschiedenen Optionen für die Zukunft Grönlands abgeschlossen werden.

Referenden zur Selbstbestimmung können auch in unregelmäßigen Abständen wiederholt werden, wenn die betroffene Bevölkerung dies fordert, wie das Beispiel Puerto Rico zeigt (Volksabstimmungen 1967, 1993, 1998, 2012 und 2017). Volksabstimmungen zum internationalen Status eines Gebiets müssen somit keinen definitiv abschließenden Charakter haben, sondern sind revidierbar. Die Geschichte bleibt offen.

Der Internationale Gerichtshof hat festgehalten, dass als Alternative zum Referendum auch Wahlen zu repräsentativen Versammlungen oder andere Verfahren zwecks Ausübung des Selbstbestimmungsrechts in Frage kommen. Die Volksabstimmung scheint jedenfalls der „Königsweg“, weil jeder betroffene Bewohner und Bewohnerin des fraglichen Gebiets die Chance der Mitbestimmung erhält, also auch über sich selbst als Teil einer Gemeinschaft auf einem bestimmten Territorium entscheiden kann. In Volksabstimmungen gilt in der Regel das Mehrheitsprinzip, allerdings können auch qualifizierte Mehrheiten oder andere Auflagen und Korrektive einfacher Mehrheitsentscheidungen vorgesehen werden.

In nur wenigen Staaten ist das Selbstbestimmungsrecht von Teilgebieten dieses Staats explizit in der Verfassung verankert. Auch wenn Volksabstimmungen auf staatlicher Ebene als direktdemokratisches Beteiligungsinstrument verankert sind, werden sie nur selten verfassungsrechtlich auch für Änderungen der Souveränität eines

²⁴ Vgl. Suksi 2016, 109-110

²⁵ Vgl. Suksi 2016, 108

Teilgebietes zugelassen.²⁶ Die territoriale Integrität und Souveränität der Staaten wird dagegen nicht nur in den Verfassungen oft als unantastbarer Kern verankert, sondern auch durch das Völkerrecht gegen einseitige Sezession geschützt, selbst wenn diese Sezession durch das Mittel eines Referendums erfolgt oder gerechtfertigt wird (vgl. Autonome Region Krim und Ostukraine).

Die Staaten scheinen sich demgemäß eher für Volksabstimmungen zur Änderungen des Status bereitzufinden als für Sezessionen. Wenn eine Sezession über eine geordnete und einvernehmlich beschlossenes Referendum erfolgt, sollte die Staatengemeinschaft in der Folge kein Problem mit der Anerkennung des neuen Staats haben. Bei einseitiger oder gar gewaltsamer Sezession stellt sich die Situation anders dar.²⁷

Kompliziert werden Selbstbestimmungsreferenden, wenn sie nicht nur zur Grenzveränderungen und zur Schaffung neuer

Teil II

Das Selbstbestimmungsrecht in der italienischen Verfassungsordnung

2.1 Selbstbestimmungsforderungen in der Geschichte der Republik Italien

In der Verfassungsrechtslehre Italiens hat das Selbstbestimmungsrecht bisher keine besondere Aufmerksamkeit erfahren. Wissenschaftliche Veröffentlichungen zu Sezession und dem Recht auf Selbstbestimmung befassen sich oft gar nicht mit möglichen Anwendungsbeispielen

²⁶ Regionale Volksabstimmungen wurden allerdings vom Zentralstaat auch vereitelt. So geschehen im Baskenland 2008, als das baskische Parlament für den 25.10.2008 eine unverbindliche Volksbefragung zur Konfliktlösung anberaunt hatte. Auf die Normenkontrollklage der Zentralregierung erklärte das Verfassungsgericht am 11. September 2008 das baskische Gesetz zu

Staaten führen, sondern ein Gebiet in einen anderen Staat (z.B. den Nachbarstaat) aufgenommen werden soll. Ein solcher Wechsel der Souveränität erfordert vorausgehende trilaterale Verhandlungen. Überhaupt ist bei Selbstbestimmungsprozessen eine ausreichend lange und sorgfältige Verhandlungsphase unabdingbar, wobei diese Phase schließlich durch ein endgültigen Volksentscheid über das Ergebnis der Verhandlungen erfolgt: „Ein solches Verständnis einer Volksabstimmung in einem Selbstbestimmungskontext könnte zumindest in der Theorie die Entstehung eines neuen Staates verhindern, zu welchem bestehende Staaten einschließlich des die Sezession erleidenden Staats oder andere Völkerrechtssubjekte (z.B. die EU) ihr Rechtsverhältnis erst klären müssen, etwa bezüglich der Frage der rechtlichen Absicherung, zum Abschluss internationaler Verträge, der Aufnahme in internationale Organisationen.“²⁸

innerhalb Italiens. Der ehemalige Verfassungsrichter Barbera hat dieses Recht gar als „offensichtliche Absurdität“ bezeichnet: „Ein Verfassungsrecht auf Sezession ist offensichtlich absurd aufgrund der Rechtsnatur der Verfassung (...) Da jede Verfassung ein Pakt zur Aufrechterhaltung der politischen Einheit eines Staats ist, ist Sezession von der Natur selbst der Verfassung ausgeschlossen. Der politische Pakt, der die Grundlage der

diesem Referendum für verfassungswidrig und nichtig. Die 2,1 Millionen Bewohner des Baskenlandes hätten sich dazu äußern sollen, ob die Basken den zukünftigen Status der Region selbst entscheiden dürfen. Ein ähnliches Szenario droht 2017 in Katalonien.

²⁷ Suksi 2016, 109

²⁸ Suksi 2016, 110

Verfassung bildet, gilt für ein gegebenes Volk auf einem bestimmten Territorium. Man kann alles, was man will, im Rahmen der verfassungsmäßigen Rechtsordnung ändern (...), doch man kann nicht zwei politische Gemeinschaften schaffen, ein Territorium amputieren, ohne die Verfassung zu verletzen.“²⁹

In Italien ist die „Einheitlichkeit und Unteilbarkeit der Republik“ im Art. 5 Verf. verankert, doch werden Formen der Dezentralisierung und Lokalautonomie vorgesehen und gefördert. Der Schutz der Sprachminderheiten ist Verfassungsgrundsatz (Art. 6 Verf.) und damit auch Verfassungsauftrag. Der Begriff Volk kann in Italien nur auf die gesamte Staatsbevölkerung bezogen werden. Die Unteilbarkeit der Republik wird von einigen Verfassungsrechtlern sogar als unantastbarer Kern der Verfassung eingestuft³⁰, was von vornherein ausschließen würde, dass Regionalautonomie ein Recht auf Sezession umfassen könnte. Der harte Kern der Verfassung, so G. Pistorio, sei selbst für das Parlament nicht abänderbar. Eine Art freie Assoziation mit Italien sei mit der Verfassung Italiens unvereinbar: “L’indivisibilità è un principio talmente forte da assicurare a limite assoluto e immutabile. Nessuno, nemmeno il legislatore costituzionale, può derogarvi, stabilendo la divisione dell’Italia, vale a dire, ‘la morte dell’Italia’. L’indivisibilità sancisce ‘il

divieto di dividere o smembrare la Repubblica in più Stati indipendenti’, escludendo quindi che le autonomie regionali possano mai tramutarsi in forme di separatismo, cioè in ‘territori autonomi’ solo in qualche misura collegati con lo Stato italiano.”³¹

Die explizite Verankerung der rechtlichen Möglichkeit der Einleitung von Sezessionsprozessen würde gemäß dieser Auffassung Abspaltungsbestrebungen überhaupt erst auslösen und Sezession als Drohinstrument oder Drohszenario in den politischen Alltag einführen mit gefährlichen Auswirkungen auf die Stabilität und Regierbarkeit eines Landes. Somit nimmt es nicht Wunder, dass in Italien wie in der großen Mehrheit der Verfassungen weltweit kein Recht auf Sezession vorgesehen ist, zumal Verfassungen i.d.R. von Vertretern des Mehrheitsvolks erstellt und verabschiedet werden.³² Bei Verfassungsänderungen kann das Volk nur mit einem Abwehrrecht (bestätigendes Referendum bei Nicht-Erreichung der Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament, Art. 138 Verf.) eingreifen.

Diese in Italien dominante Doktrin konnte es freilich nicht verhindern, dass das Selbstbestimmungsrecht und Sezession in verschiedenen Regionen gefordert wurde bzw. heute noch beansprucht wird. Jahrzehntlang sind Sezessionsbestrebungen als „antinationale Propaganda“ ungeachtet des Grundrechts auf Meinungsfreiheit

²⁹ Augusto Barbera, Gianfranco Miglio (1997), *Federalismo e secessione, Un dialogo*. Mailand, 177 ff.

³⁰ Vgl. Bifulco, Celotto, Olivetti (dir., 2006), *Commentario alla Costituzione italiana*, Turni, Vol. I, 140. Diese Autoren bezeichnen die Unteilbarkeit der Republik als zwingendes Prinzip (tassativo).

³¹ Giovanna Pistorio (2015), *Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica nella giurisprudenza costituzionale*, su: www.federalismi.it n.1/2015

³² So z.B. hat die baskische Wählerschaft die spanische Verfassung von 1978 nicht mehrheitlich angenommen, weil dort u.a. die Unteilbarkeit der Republik verankert wird. Vor diese Frage war die

deutsche und ladinische Minderheit in Südtirol gar nicht gestellt, da die Verfassung Italiens von 1948 keiner Volksabstimmung unterworfen worden ist, sondern nur vom Parlament verabschiedet worden ist unter Zustimmung der Südtiroler Vertreter.

Es gibt allerdings auch Gegenbeispiele: so erlaubt die Verfassung von Moldawien der Autonomen Region Gagausien (*Gagauz Yeri*) die Sezession, wenn Moldawien seine Staatlichkeit aufgäbe und sich einem andern Staat anschliesse. In Frage kommt nur Rumänien wie bereits 1918-1940 und 1941-44 geschehen. Die Gagausen werden darin als Volk anerkannt, dem das Selbstbestimmungsrecht zuerkannt wird.

strafgesetzlich bekämpft worden. Nicht-demokratische Bestrebungen zur Sezession erfüllen immer noch den Straftatbestand des „Attentats gegen die Integrität, Unabhängigkeit und Einheit des Staats“ (Art. 241 Strafgesetzbuch).

Noch vor der Ausrufung der Republik 1946 war Italien mit Selbstbestimmungs-forderungen und Selbstbestimmungs-bewegungen konfrontiert. So hatte sich schon 1943 nach der Landung der Alliierten auf Sizilien die EVIS („Esercito volontario per l'indipendenza della Sicilia“) gebildet, die die Loslösung Siziliens von Italien forderte. Deshalb verabschiedete die Regierung in Rom am 15. Mai 1946 noch vor dem Referendum zur Umwandlung des Staats in eine Republik ein provisorisches Autonomiestatut, das später von der Verfassengebenden Versammlung bestätigt wurde.

In Südtirol organisierte die im Mai 1945 gegründete Südtiroler Volkspartei (SVP) ein Volksbegehren, um von den Besatzungsmächten die Möglichkeit zu erhalten, eine Volksabstimmung über die staatliche Zugehörigkeit des Landes abzuhalten. Binnen weniger Monate wurden 146.000 Unterschriften gesammelt, die dem alliierten Besatzungskommando in Innsbruck übergeben wurden. Dieses verweigerte eine Volksabstimmung, übte aber vermutlich Druck aus, um eine bilaterale Vereinbarung zwischen Italien und Österreich herbeizuführen. So kam es am 5. September 1946 in Paris zum Abschluss des bekannten Abkommens zwischen De Gasperi und Gruber. Die Selbstbestimmungsforderung blieb im Statut der SVP und wurde vom Befreiungsausschuss Südtirol BAS in den 1960er Jahren aufgegriffen. In den 1980er Jahren war dann der Südtiroler Heimatbund Keimzelle für die Renaissance des

Anspruchs auf Selbstbestimmung, der heute von verschiedenen deutschsprachigen Südtiroler Parteien aktiv vertreten wird.

Weniger bekannt ist der Fall Aostatal. Im Frühjahr 1945 war das Aostatal von französischen Truppen besetzt, die Bevölkerung vom italienischen Staat zutiefst enttäuscht. Großkundgebungen für die Selbstbestimmung fanden in Aosta am 18. Mai 1945 und am 26. März 1946 statt. 18.000 Familienoberhäupter in Vertretung von nahezu der Hälfte der Bevölkerung des Tals forderten eine Volksabstimmung. Eine entsprechende Petition wurde auch der UNO vorgelegt. Auch fürs Aostatal wurde daraufhin rasch ein provisorisches Autonomiestatut verabschiedet (7. September 1945), das von der Verfassengebenden Versammlung angenommen wurde und 1948 in Kraft trat.³³ Damit hatte Italien zwei auch von außen unterstützten Selbstbestimmungsforderungen (Frankreich und Österreich) rasch den Wind aus den Segeln genommen. Art. 116, Abs. 1, der neuen Verfassung besagt: „Friaul Julisch Venetien, Sizilien, Trentino-Alto Adige/Südtirol und Aostatal/Vallée d'Aoste verfügen über besondere Formen und Arten der Autonomie gemäß Sonderstatuten, die mit Verfassungsgesetz genehmigt werden.“

Mit Errichtung von fünf Regionen mit Sonderstatut (Territorialautonomie) war die Regierung der Radikalisierung einiger Selbstbestimmungsbewegungen zugekommen und hatte in Absprache mit dem interessierten Ausland Territorialautonomie etabliert. Das in Italien verfolgte Organisationsmodell des „differenzierten Regionalstaats“ ist von der Verfassengebenden Versammlung übernommen worden. Die Autonomiestatute nur dieser fünf Regionen mit Sonderstatut sind Teil der

³³ Vgl. Robert Louvin (2016), *Les aspirations secessionnistes et leurs implications constitutionnelles en Italie*

Verfassung und können demnach nur mit Verfassungsgesetz abgeändert werden. Diese Sonderautonomien Italiens genießen aber keine Statutshoheit, sie können ihr Statut nicht selbst abändern und nachträglich vom Parlament ratifizieren lassen, sondern nur dem Parlament Vorschläge zwecks Abänderung vorlegen. Strittig ist in der Rechtslehre immer noch, ob Statuts-änderungen einvernehmlich erfolgen müssen. Die für die Normalregionen nachteilige Verfassungsreform von 2016 hätte für die Sonderstatutsregionen ein solches Einvernehmen bei Änderungen ihrer Statuten durch das Parlament zwingend vorgesehen, wie schon heute für die Art. 69-86 (Bestimmungen zu den Finanzen) des Statuts von Trentino-Südtirol in Kraft. Das Einvernehmen zwischen Rom, Bozen und Trient wird zwar in der politischen Praxis immer wieder gesucht und teils auch erzielt, doch ist weder das Einvernehmen noch eine echte Statutshoheit (*autonomia statutaria*) verfassungsrechtlich kodifiziert. Schon gar keine Erwähnung findet im gesamten italienischen Verfassungssystem das Selbstbestimmungsrecht regionaler Gemeinschaften, obwohl Italien die UN-Pakte über bürgerliche und politische Rechte und über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 mit Gesetz Nr. 881 vom 25. Oktober 1977 ratifiziert hat. Die darin enthaltenen Grundsätze sind für Signatarstaaten bindend, doch wird keine der anerkannten Sprachminderheiten als „Volk“ oder auch nur „Volksgruppe“ eingestuft.

³⁴ Vgl. I. Ruggiu, F. Mola, G. Demuro, *Identità e Autonomia in Sardegna e Scozia*, Bologna, Maggioli 2013, S. 169. Derzeit kann man höchstens 12 der 60 Regionalratsabgeordneten dieser Richtung zuordnen. Dezierte Selbstbestimmungsverfechter

2.2 Aktuelle Bestrebungen für Selbstbestimmung und Sonderautonomie

In Sardinien hat in der jüngsten Geschichte der „Partito Sardo d’Azione“ die Forderung nach Unabhängigkeit erhoben, später haben die Parteien „Soberania e Indipendentza“ und „Sovranità, democrazia e lavoro“ diesen Anspruch aufgegriffen. Neue Studien haben ergeben, dass rund 40% der Bevölkerung Sardiniens die Unabhängigkeit der Insel begrüßen würden.³⁴ Der sardische Regionalrat hat ab 2003 und 2004 mehrere Regionalgesetze für die Einrichtung einer Statutgebenden Regionalversammlung verabschiedet.³⁵ Dieses Regionalgesetz von 2004 ist von der Regierung in Rom sofort angefochten worden, vor allem weil im Gesetzestext von der „Definition der regionalen Souveränität“ die Rede war. Das Verfassungsgericht hat das Gesetz mit Urteil Nr. 365 vom 24.10.2007 verworfen, weil in Widerspruch mit den oben genannten Prinzipien der nationalen Einheit und mit dem geltenden Statut. Jeder Bezug zum Begriff „Souveränität“ wurde vom Verfassungsgericht als unzulässig erachtet. Auch die erwähnte Einführung von für föderale Staaten typischen Institutionen wurde verworfen, weil dies einem unangemessenen Druck auf die Entscheidungsfreiheit des Parlaments bei der Verabschiedung der Statutsreform ausüben könnte. Der Begriff „Souveränität“ ist in der Verfassungsordnung Italiens genauso wie „Selbstbestimmung“ offensichtlich noch ein Tabu.

Das Selbstbestimmungsrecht und die Sezession ist auch immer wieder von der Lega Nord gefordert worden, vor allem für die Lombardei,

sind „Rossomori“ und „Partito dei Sardi“ mit zusammen fünf Abgeordneten.

³⁵ R.G. Nr.37/2004 „Einrichtung des Verfassungskonvents des sardischen Volks“; R.G. Nr.7 vom 23. Mai 2006 zur Einrichtung einer beratenden Versammlung für ein neues Autonomiestatut.

Piemont und Venetien. Besonders nachdrücklich wird die Selbstbestimmung von politischen Kräften in der Region Venetien verfolgt, die sozusagen eine Neuauflage des Plebiszits von 1866 verlangen, mit welchem die Republik Venedig dem Königreich Italien angeschlossen wurde. Schon 1997, zum 200. Jahrtag des Endes der Serenissima, wurde der Uhrturm von San Marco in Venedig durch militante Sezessionsaktivisten symbolisch besetzt. 1998 verlangte der Regionalrat des Veneto mit Resolution Nr. 42 vom 22. April 1998 eine Volksbefragung zur Selbstbestimmung. Der Regionspräsident wurde damit beauftragt, gegenüber allen zuständigen staatlichen und internationalen Institutionen das Recht des „venetischen Volkes“ auf Selbstbestimmung zu vertreten. Eine Umfrage der Zeitung *La Repubblica* vom März 2014 ergab, dass 55% der Bevölkerung Venetiens der Unabhängigkeit ihrer Region positiv gegenüber stehen.

Nach einer weiteren Resolution des Regionalrats Venetiens (Nr. 44/2014) zum Selbstbestimmungsrecht wurde am 16. Februar 2014 eine selbstorganisierte Online-Volksabstimmung abgehalten, an der sich angeblich rund zwei Millionen Veneter beteiligten. 56,6% der Abstimmenden dieser informellen Online-Abstimmung sprachen sich für die Loslösung von Italien aus.

Mit Regionalgesetz Nr. 16 vom 19.6.2014 beschloss Venetien eine regionale Volksbefragung zur Unabhängigkeit, die vom Verfassungsrecht prompt als verfassungswidrig verboten wurde. Gemäß diesem Urteil (Urteil Nr. 118 vom 29. August 2015) ist keine Region befugt, Volksabstimmungen und nicht einmal Volksbefragungen mit nicht bindendem Charakter über die Souveränität einer Region

abzuhalten. Eine derartige Volksinitiative verletze die Einheit der Republik und könne in ihrem Ergebnis aufgrund der fehlenden Zuständigkeiten der Region auch nicht umgesetzt werden, urteilte das Verfassungsgericht.

Darauf schaltete die von der Lega Nord regierte Region auf eine moderatere Linie um und strebt zunächst nur weitergehende Formen von Autonomie an, nach dem Muster der benachbarten Regionen mit Sonderstatut. Mit Dekret vom 24.4.2017³⁶ beraumte der Regionspräsident des Veneto Zaia für den 22.10.2017 eine Volksbefragung an, mit welcher die Position der Bürger zu einer Erweiterung der Autonomie Venetiens eingeholt werden soll. Eine analoge Volksbefragung wird zeitgleich auch in der Lombardei abgehalten.

2.3 Vorrang für die „Unteilbarkeit der Republik“

In Italien wird zum einen in der Verfassung die Unteilbarkeit der Republik festgeschrieben, zum anderen ein einziges Staatsvolk angenommen, das sich als Träger kollektiver und völkerrechtlich kodifizierter Rechte konstituiert hat. Ein Recht auf Selbstbestimmung oder ein Recht der Regionen oder eines anderen Teilgebiets auf freie Entscheidung über ihren politischen Status wird laut herrschender Doktrin von der Verfassung nicht begründet. Obwohl nach Kriegsende in drei Regionen (Sizilien, Aostatal, Südtirol) maßgebliche Kräfte das Recht auf Selbstbestimmung gefordert haben, was durch Volksabstimmungen entschieden hätte werden sollen, sind diese Forderungen mit der Gewährung von Sonderautonomie aufgefangen worden, wobei Südtirol zudem gegen seinen Willen in eine größere Region

³⁶ Basierend auf dem R.G Nr. 16 von 2014. Vgl. https://it.wikipedia.org/wiki/Referendum_consultivo_del_2017_in_Veneto

eingebettet wurde. Keines der Sonderstatute Italiens enthält auch nur Andeutungen auf regionale Souveränität und das Selbstbestimmungsrecht der regionalen Gemeinschaft, im Gegenteil: die Erwähnung des Begriffs „regionale Souveränität“ in einem Regionalgesetz führte zur sofortigen Anfechtung durch die Zentralregierung (vgl. den Fall Sardinien). Ein Treiber politischer Sezessionsbestrebungen bleibt freilich mittelfristig aufrecht, nämlich das wirtschaftliche Gefälle zwischen Nord und Süd und damit die Rolle der vier Normalregionen des Nordens als wichtigste Nettozahler im Regionalsystem Italiens.

Befeuert werden Bewegungen für Selbstbestimmung vor allem in Sardinien, Südtirol, in der Lombardei und Venetien auch durch die Unabhängigkeitsbestrebungen Schottlands und Kataloniens. In Italien besteht zudem eine Tendenz zur Rezentralisierung des Staats und zum Umbau des Regionalstaats. Erstere stand beim Verfassungsreferendum vom 4. Dezember 2016 über die Verfassungsreform der Regierung Renzi zur Entscheidung, die den Regionen mit Normalstatut wesentliche Rechte genommen hätte. Die Regionen mit Sonderstatut hätten zwar einen vorläufigen Bestandschutz ihrer Zuständigkeiten und eine Einvernehmensklausel für zukünftige Abänderungen ihrer Statuten erhalten. Doch die zentralistische Grundausrichtung dieser Verfassungsreform mit der Gefahr neuer interregionaler Konflikte bewog die Mehrheit der Wähler auch der autonomen Regionen mit Ausnahme jener Südtirols mehrheitlich mit NEIN zu stimmen.

Ein weiterer Vorstoß zum Umbau des Regionalstaats kam in der vom Senat am 13.10.2015 gutgeheißenen Resolution „Rannucci“ zum Ausdruck, mit welcher die

Regierung beauftragt wurde, eine Revision der Verfassung zu prüfen, um die derzeit 20 Regionen in 12 Makroregionen zusammenzufassen. Südtirol würde in diesem Fall zu einem Teil der neuen Makroregion „Triveneto“. Derartige Ansinnen zeigen auf, dass es in Italien trotz zwei Jahrzehnte langer Diskussion um föderalistische Reformen des Staatsaufbaus noch starke Tendenzen für einen zentralistischen Staatsaufbau gibt.

Derartige Tendenzen tragen unvermeidlich zu einem Gefühl der Bedrohung in den Regionen mit Sprachminderheiten bei und verstärken schon bestehende Sezessionsbestrebungen. Die konkrete Gefahr der Beschneidung des erreichten Grads an Territorialautonomie lässt auch die Forderung nach Selbstbestimmung lauter werden. Gewachsene regionale Gemeinschaften scheinen nicht gewillt, den erreichten Grad an Autonomie wieder einzuschränken und greifen auch als Abwehrstrategie zur Selbstbestimmungsforderung.³⁷ In Südtirol ist diese Forderung jedoch schon seit mindestens 30 Jahren politisch präsent und auch die Perspektive des weiteren Ausbaus der Autonomie hat nicht zum Verschwinden des Anspruchs und der politischen Forderung nach Selbstbestimmung geführt.

In der EU besteht zwar ausdrücklich das Recht auf Austritt aus der EU (Art. 50 EUV), doch Sezessionen von Teilgebieten der Mitgliedsländern haben als demokratisch legitimerter, verfassungsrechtlich geregelter Vorgang seitens der EU und im Rahmen des Unionsrechts noch keine Berücksichtigung gefunden.

Wie in den meisten europäischen Verfassungen wird in Italien Sezession dadurch ausgeschlossen, dass das Prinzip der „Einheit und Unteilbarkeit des Staats“ explizit in der

³⁷ Vgl. Robert Louvin (2016), *Les aspirations secessionnistes et leurs implications constitutionnelles en Italie*, 16-18

Verfassung verankert ist, was implizit einem Verbot der Abspaltung eines Teilgebiets gleichkommt. Dies wird in der italienischen Verfassung von 1948 (Art.5) festgeschrieben, in der spanischen Verfassung von 1978 in Art.2 („Die unauflösliche Einheit der spanischen Nation“). Auch in den Föderalstaaten Europas ist kein explizites Austrittsrecht der einzelnen Föderalsubjekte vorgesehen, also das Recht durch einseitige Entscheidung die volle Souveränität zu erlangen. Begründet wird dieser Verzicht auf ein Sezessionsrecht innerhalb der Verfassung auch damit, dass die bestehende demokratische Ordnung bedroht wäre, wenn jede Region mit Abspaltung drohen und den Gesamtstaat sozusagen erpressen könne: „Staatsrechtlich werden bei Sezessionsbestrebungen die Grenzen der Verfassung erreicht, da die Verfassungen generell das Staatsgefüge und die Staatsgrenzen nicht zur Disposition stellen.“³⁸ Ein generelles positivrechtliches Sezessionsrecht ist strittig und wird überwiegend verneint.

Die meisten europäischen Staaten haben kein Verfahren zur Abspaltung eines Teilgebiets verfassungsrechtlich vorgesehen. Eine Ausnahme bilden Dänemark bezüglich Grönland; Frankreich für ehemalige Kolonien; Moldawien für die autonome Region Gagausien; das Vereinigte Königreich für Nordirland. Nordirland kann sich per Volksabstimmung vom Vereinigten Königreich lösen. Gagausien kann aus Moldawien austreten, wenn dieser Staat seine Unabhängigkeit aufgibt. Grönland könnte jederzeit ein Selbstbestimmungsverfahren einleiten. Dennoch steht es allen Staaten frei, eine Sezession verfassungsrechtlich zu ermöglichen, sofern die betroffene Region und Bevölkerung dies wünscht. Dies ist im

Vereinigten Königreich 2014 gegenüber Schottland geschehen.

Für die Abhaltung eines regionalen Referendums zur Selbstbestimmung mit der Option der Loslösung einer Region müsste auf jeden Fall vorab die Verfassung Italiens geändert werden. Regionale Referenden über Regionalgesetze und regionale Verwaltungsakte sind im Rahmen der Verfassung erlaubt (Art. 123, 2 Verf.), doch beschränkt auf die Zuständigkeiten der jeweiligen Region. Eine vom Regionalrat Venetiens anberaumte Volksbefragung zur Gewinnung zusätzlicher legislativer Zuständigkeiten ist durch das Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt worden, weil es von gesamtstaatlicher Relevanz sei.³⁹ Auch das Gesetz der Region Veneto Nr. 15 (Volksbefragung zur Autonomie Venetiens) und Nr. 16 vom 19.6.2014 (Referendum über die Unabhängigkeit Venetiens) ist vom VerfG aus Gründen der fehlenden Zuständigkeit gekippt worden.⁴⁰ In seinem Urteil kommt das VerfG zum Schluss, dass diese Regionalgesetze die Artikel 5, 114, 138 und 139 der Verfassung verletzen.⁴¹ Das Verfassungsgericht vertrat die Auffassung, dass „die Volksbefragung zu institutionellen Verwerfungen führt, die nach Art. 5 Verf. mit den grundlegenden Prinzipien der Einheit und Unteilbarkeit der Republik radikal unvereinbar sind.“ Den Regionen sei es in der geltenden Rechtsordnung nicht gestattet, Initiativen einzuleiten, um Souveränität zu erlangen. Das in Art.5 Verf. festgeschriebene Prinzip der Förderung der lokalen Selbstverwaltung könne keine Volksbefragung mit dem Ziel einer Sezession und der Schaffung eines neuen souveränen Subjekts rechtfertigen: „Eine Referendumsinitiative, die in Widerspruch zur Einheit der Republik steht, kann nie zu einer

³⁸ Ulrike Haider-Quercia 2016, 116

³⁹ Vgl. VerfG-Urteil Nr. 496 vom 27.10.2000

⁴⁰ Vgl. Robert Louvin 2016, 11-13. Ein ähnlicher Beschluss erfolgte seitens des Regionalrats der Lombardei am 17.2.2015.

⁴¹ Urteil VerfG Nr. 118 vom 25. Mai 2015

legitimen Machtausübung durch die regionalen Institutionen führen und ist daher rechtswidrig“ (VerfG-Urteil Nr. 118). In einem Gutachten zum VerfG-Urteil Nr.118 vom 25.5.2017 hat der kanadische Verfassungsrechter Daniel Turp auf die fehlende Auseinandersetzung des Verfassungsgerichts mit dem Selbstbestimmungsrecht hingewiesen. „Den Rückgriff auf ein Referendum, um den Willen der Menschen zu ermitteln,“ schreibt Daniel Turp, „sieht auch der Oberste Gerichtshof Kanadas als gültiges Mittel zur Umsetzung des Grundsatzes der Demokratie und zur Initiierung eines Prozesses, der auf dem Recht beruht, die Sezession anzustreben.“⁴²

Welcher Schluss kann aus diesen kurzen Überlegungen für Italien gezogen werden?

Italien hat die VN-Menschenrechtspakte von 1966 ratifiziert und die Helsinki-Schlussakte unterzeichnet, die den Völkern Europas das Selbstbestimmungsrecht zuerkennen. Nun differenzieren das Völkerrecht und das Verfassungsrecht zwischen Völkern als Rechtssubjekten (nicht unbedingt nur Titularnationen eines bestehenden Staats), Völkern, die einem Teilgebiet eines Staats (Region, Bundesland, Provinz usw.) zugeordnet werden und Volksgruppen bzw. nationalen Minderheiten (Sprachgruppen oder Sprachminderheiten). Das italienische Verfassungsrecht kennt wie jenes Spaniens neben dem Staatsvolk keine anderen „Völker“ als jenes der Gesamtheit der Staatsbürger Italiens einschließlich der Sprachminderheiten. Die völkerrechtliche Souveränität steht allein dem Staat zu, Sprachminderheiten werden nicht als Träger des Selbstbestimmungsrechts anerkannt.

Selbstbezeichnungen als „sardisches Volk“ oder „venetisches Volk“ wurden und würden als Teil von Gesetzestexten als verfassungswidrig angefochten genauso wie etwa das „Südtiroler Volk“.

Wie aus der jüngsten Rechtsprechung des Verfassungsgerichts hervorgeht, können Regionen und andere Teilgebiete Italiens keine Souveränität beanspruchen. Die Regionen Italiens sind im völkerrechtlichen Sinne weder souverän, noch können sie Souveränität beanspruchen (Pernthaler 2006, 63).⁴³ Sprachgruppen, wie die durch Völkerrechtsakte konstituierte deutsche Sprachgruppe Südtirols (die ladinische wird im Pariser Vertrag nicht erwähnt), können rechtlich gesehen die in diesen Völkerrechtsakten sowie die in der Verfassung grundgelegten Minderheitenrechte geltend machen sowie jene, die aus internationalen Konventionen und dem Staatsrecht abzuleiten sind, nicht jedoch Souveränität und Selbstbestimmungsrecht. Ob Sprachgruppen das Selbstbestimmungsrecht gemäß der VN-Pakte von 1966 und der UN-Friendly Relations-Deklaration von 1970 geltend machen können, ist strittig. Somit besteht in der heutigen Verfassungsrechtslage Italiens keine Chance, ein Recht auf Selbstbestimmung per Regionalgesetz zu verankern oder gar auszuüben. Ein solches Recht hängt von einer vorherigen Verfassungsänderung ab, die auf politischer Ebene wohl höchst schwierig zu erreichen ist. Eine derartige Verfassungsänderung durch eine Parlamentsmehrheit müsste zudem mit größter Wahrscheinlichkeit auch eine seitens nationalistischer bzw. zentralistischer

⁴² Dieses Gutachten vom 16.1.2016 ist von der Südtiroler Freiheit bei Prof. Daniel Turp angefordert worden.

⁴³ Wenn von den Bürgern eines Landes als Souveränen die Rede ist, ist dies auf das politische System der Demokratie bezogen, nicht aufs

Völkerrecht. Damit ist die originäre Quelle politischer Legitimation gemeint, die in demokratischen Systemen im bei den Staatsbürgern liegt und gemeinschaftlich über Wahlen und Abstimmungen ausgeübt wird.

Bewegungen ausgelöste Volksabstimmung
bestehen.

Perspektiven für Südtirol

3.1 Implikationen des Selbstbestimmungsrechts für Südtirol

Für Südtirol kann – neben den individuellen Rechtssubjekten - in Zusammenhang mit dem Selbstbestimmungsrecht von zwei kollektiven Rechtssubjekten ausgegangen werden.⁴⁴ Dies ist zum einen die Gesamtheit der legal ansässigen Bevölkerung der Provinz Bozen. Zum anderen sind auch die drei offiziellen Sprachgruppen völker- und verfassungsrechtliche Subjekte der Schutznormen und Träger von zahlreichen Rechten.⁴⁵ Diese Dreigliederung der Südtiroler Bevölkerung in Sprachgruppen hat auch im positiven Verfassungsrecht des Statuts seinen Niederschlag gefunden.⁴⁶ Als Trägerin des Selbstbestimmungsrechts im völkerrechtlichen Sinn kommt nur die in drei Sprachgruppen konstituierte Gesamtbevölkerung in Frage. Ein Vergleich mit der Schweiz kann diesen Sachverhalt veranschaulichen: das „Schweizer Volk“ gliedert sich in vier eigenständige Sprachgemeinschaften, deren Rechte im Wesentlichen nach dem Territorialprinzip und den Sprachengesetzen geregelt sind, bei Gleichberechtigung der Sprachen auf der Bundesebene. Souverän ist das Gesamtvolk, im politischen Sinne die Bürgerinnen und Bürger als Gesamtheit der Wahlberechtigten eines

Kantons oder des Bundes, nicht jedoch die einzelnen Sprachgemeinschaften.

Der Südtirol-Autonomie liegt im Unterschied zur Schweiz das Sprachgruppenprinzip zugrunde. Um diese innere Dreiteilung in Sprachgruppen widerzuspiegeln, beruht das demokratische System Südtirols auf einer doppelten Repräsentation: zum einen auf der Vertretung des Landesvolks im Landtag und in der Landesregierung im Rahmen einer Mehrheitsdemokratie, zum anderen in Regelungen zum Zusammenwirken der Sprachgruppen in „ethnischer Konkordanzdemokratie“.⁴⁷ In verschiedener Hinsicht treten Landtagsabgeordnete auch in ihrer Eigenschaft als Mitglied einer Sprachgruppe auf (Ämterbesetzung, Ausübung der Haushaltsgarantie, Verfassungsklage). Auch in der Regelung der Volksabstimmungsrechte in Südtirol (direkte Demokratie) wird auf Erfordernisse des Sprachgruppenschutzes Bezug genommen.⁴⁸ Erstmals wird in einem Gesetzesvorschlag zur direkten Demokratie⁴⁹ bei Volksabstimmungen über ethnisch sensible Sachfragen eine nach Sprachgruppen qualifizierte Mehrheit für die Gültigkeit einer Volksabstimmung vorgeschlagen. In derartigen Fällen soll nämlich nicht nur die Mehrheit der

⁴⁴ Vgl. Roberto Toniatti (2005), *Die Evolution der Südtiroler Sonderautonomie von konkordanzdemokratischen Garantien zur territorialen „Selbstbestimmung“*, in: Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Nomos, EURAC, 74-76

⁴⁵ Vgl. Eleonora Maines (2005), *Die Quasi-Rechtspersönlichkeit der Sprachgruppen*, in: Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Nomos, EURAC, 297-306

⁴⁶ Vgl. Peter Pernthaler (2006), 63-64, Roberto Toniatti (2005), *Die Evolution...*, 69-96

⁴⁷ So z.B. die getrennte Abstimmung über einzelne Kapitel der Haushaltsvoranschläge der Region und der Provinz (Art. 84 Autonomiestatut) nach Sprachgruppen; sowie bei Fällen der Verletzung der Gleichheit oder der ethnischen und kulturellen Eigenart der Sprachgruppen (Art. 56 Autonomiestatut).

⁴⁸ Vgl. die Bestimmungen des Art. 5, Abs.2, und Art. 15, Abs.2 des L.G. über Volksbegehren und Volksabstimmungen vom 18.11.2005, Nr.11

⁴⁹ Landesgesetzentwurf Nr.16 vom Oktober 2016 „Direkte Demokratie, Partizipation und politische Bildung“ der L.Abg. Foppa, Amhof und Noggler

abgegebenen gültigen Stimmen auf Landesebene erforderlich sein, sondern auch eine Mehrheit in jenen Gemeinden, in welchen die betroffene Sprachgruppe die Mehrheit der Bevölkerung stellt.

Dieser Mechanismus würde für Südtirol den Einstieg in eine Art „Territorialprinzip“ bedeuten, weil nicht mehr allein die gesamte wahlberechtigte Bevölkerung entscheiden könnte, sondern auch die mehrheitliche Zustimmung bestimmter Teilgebiete für ethnisch relevante Sachfragen vorliegen müsste. Eine solche Regelung käme dem „Ständemehr“ bei bundesweiten Volksabstimmungen der Schweiz gleich (auch die Mehrheit der Kantone muss in einem bestimmten Sinn abgestimmt haben), das die kleineren Kantone vor einer Majorisierung durch die bevölkerungsreichen Kantone schützen soll. Diese Frage ist auch für die hypothetische Ausübung des Selbstbestimmungsrechts zum politischen Status Südtirols relevant, weil eine solche Entscheidung die Gliederung der Gesamtbevölkerung in drei offizielle und gleichberechtigte Sprachgruppen nicht ignorieren könnte.

3.2 Welche demokratische Legitimation für einen Selbstbestimmungsprozess in Südtirol?

Angesichts der Gleichheit und Gleichberechtigung der Sprachgruppen zum Schutz der kulturellen Eigenart der Sprachgruppen (Art.1, Abs.2, und Art. 56 Autonomiestatut) müssen diese auch innerhalb des politischen Systems und der politischen Willensbildung berücksichtigt werden. Die Sprachgruppen sind keine Personalkörperschaften (wie bei einer

Kulturautonomie), sondern bilden sich auf Grundlage der freiwilligen und freien Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung. Es besteht die Pflicht zur Erklärung beim passiven Wahlrecht, nicht jedoch zur Ausübung des aktiven Wahlrechts. Im politischen System Südtirols wird die Mehrheitsdemokratie mit Wahlen und Abstimmungen mit Elementen ethnischer Konkordanzdemokratie kombiniert. Daraus folgen für die politische Vertretung bestimmte Rechte der Sprachgruppen im Landtag, die doppelte Zuordnung der gewählten Repräsentanten zu Parteien und Sprachgruppen aufgrund der Erklärung der Kandidaten, verschiedene Proporz- und Rotationsbestimmungen bei der Besetzung von Ämtern.⁵⁰

„Die Konsequenz dieser Doppelkonstruktion der Autonomie ist, dass das politische und rechtliche System Südtirols auf einer Verbindung der Mehrheitsdemokratie der Bürger des Landes mit der Konkordanzdemokratie der Sprachgruppen beruht, wobei beide Systeme gleichzeitig dem Schutz der deutschsprachigen Volksgruppe und der italienischsprachigen Minderheit in der Provinz dienen,“ führt Peter Pernthaler aus, weshalb „...das neue Autonomiestatut in vieler Hinsicht kein Instrument des Minderheitenschutzes der deutschsprachigen Volksgruppe ist, sondern vor allem ein kunstvoller Rechtskomplex des Ausgleichs der Gruppeninteressen auf Basis des individuellen und kollektiven Sprach- und Kulturschutzes in einem pluralistischen Gesamtsystem der territorialen Autonomie auf dem Boden des alten Siedlungsgebiets der deutschen und ladinischen Volksgruppe in Südtirol.“⁵¹

Im Unterschied zu Schottland und Katalonien, zu den Åland-Inseln und Grönland, die kein Sprachgruppenprinzip kennen, ist in Südtirol

⁵⁰ Näheres dazu bei Günther PALLAVER (2012), *Transformationsprozesse der Südtiroler Autonomie 1972-2012. Konfliktlösungsmodell*,

Konkordanzdemokratie, Parteien, in: POLITIKA 12, Raetia Bozen.

⁵¹ Peter Pernthaler 2006, 68

auch für einen hypothetischen Volksentscheid über den souveränen Status das Gebot des konkordanzdemokratischen Konsenses der Sprachgruppen zu berücksichtigen. Die unterschiedlichen Präferenzen der Sprachgruppen hinsichtlich des politischen Status der Provinz machen jede Selbstbestimmungsdiskussion weit konflikträchtiger als etwa in ethnisch homogenen autonomen Regionen wie Grönland, den Åland-Inseln und den Färöer-Inseln.⁵²

Davon lässt sich ableiten, dass auch eine demokratische Entscheidung über den Souveränitätsstatus Südtirols nur nach diesen Prinzipien erfolgen kann, also als Verbindung von demokratischen Mehrheitsentscheidungen und dem Prinzip der Gleichberechtigung der Sprachgruppen. Es wäre ein Bruch mit Grundsätzen des Autonomiestatuts (Gleichberechtigung der Sprachgruppen laut Art. 1, Absatz 2, ASt.), wenn bei einem Selbstbestimmungsprozess die bloße absolute Mehrheit der Abstimmenden auf Landesebene entscheidend wäre. Ethnisch homogene Regionen ohne Sprachgruppenprinzip bzw. ohne die Unterscheidung von Sprachgruppen bedürfen bei Selbstbestimmungsreferenden nicht unbedingt einer qualifizierten Mehrheit.⁵³ Ethnisch heterogene Regionen können eine

solche Volksabstimmung einer derartigen Zusatzbedingung unterwerfen. Wie dieses „doppelte Mehr“ bei Volksabstimmungen erhoben wird, ist offen.⁵⁴ Es ist allerdings fraglich, ob mit einem derartigen „Sprachgruppenmehr“ dem Anspruch auf konkordanzdemokratische Entscheidung wirklich Genüge getan wird.

Aus diesen Überlegungen resultiert zwingend, dass sowohl für die Einleitung eines Selbstbestimmungsprozesses in Südtirol durch repräsentative Organe (durch den Landtag nach vorausgehender Verfassungsänderung, eventuell mit einer Volksabstimmung zur Einleitung des Prozesses etwa nach dem Vorbild Grönlands), als auch für die Abhaltung von Volksabstimmungen über den offiziellen Status Südtirols immer auch eine Mehrheit in allen offiziellen Sprachgruppen erzielt werden müsste, und zwar sowohl im Landtag als zuständigem Organ für die Regelung der Abwicklung eines solchen Prozesses, als auch bei der Volksabstimmung selbst.

3.3 Schlussfolgerungen

„Mit der Verfeinerung des menschenrechtlichen Denkens, der Verdichtung der einschlägigen Rechtsnormen und der Herausbildung immer breiterer

⁵² In Südtirol scheint die breite Mehrheit der ital. Sprachgruppe mit dem Status Quo zufrieden zu sein und sich keine grundsätzlichen Veränderungen weder in die eine noch in die andere Richtung zu wünschen. Dies geht aus einer Meinungsumfrage von 2008 hervor (Becker/Atz, Meinungsumfrage zur Selbstbestimmung unter der ital. Sprachgruppe in Südtirol, APOLLIS, Bozen). Immerhin 41% der Befragten halten nach dieser Umfrage eine Volksabstimmung zur Selbstbestimmung in Südtirol für gerechtfertigt, während 59% eine solche ablehnen. Bei einer Abstimmung würden sich dann 78% für einen Verbleib Südtirols bei Italien aussprechen, 20% wären für einen Freistaat. Außerhalb Bozens hält eine Mehrheit eine solche Abstimmung für gerechtfertigt, in Bozen wäre eine Mehrheit dagegen.

⁵³ Dieser Logik folgte hingegen die Volksabstimmung 2004 in Zypern über den sog. Annan-Plan der VN zur Wiedervereinigung der Insel. Für die Gültigkeit der Abstimmung wäre ein JA in beiden Landesteilen erforderlich gewesen, was nicht erreicht wurde. Aufgrund der 1974 erfolgten territorialen Teilung Zyperns warf die nach Volksgruppen getrennte Abstimmung keine technischen Probleme auf. In gemischt besiedelten Gebieten ist eine getrennte Abstimmung technisch kaum vorstellbar und mit politischen Grundrechten unvereinbar.

⁵⁴ Der Autor hat eine Abstimmung nach Gemeinden oder eine qualifizierte Mehrheit vorgeschlagen. Vgl. Thomas Benedikter (2014), *Direkte Demokratie und mehrsprachige Gebiete*, POLITIS-Dossier Nr. 1.2014, URL: www.politis.it/publikationen

Ansätze für eine völkerrechtliche Begründung eines auf effektive Partizipation aller Bevölkerungsteile ausgerichteten Demokratieprinzips hat auch der Selbstbestimmungsgedanke eine neue Ausformung erlangt,⁵⁵ schreibt Peter Hilpold. Diese Entwicklung sei aber nicht so weit gegangen, einzelnen Minderheiten oder Gruppen ein Recht auf Eigenstaatlichkeit gegen den Willen der Mehrheit bzw. des Staats als solchem zu gewähren. Wie ausgeführt, schützt die Republik Italien die Sprachminderheiten als nationales Interesse, schreibt aber auch die Unteilbarkeit der Republik als Kernprinzip der Verfassung fest und verleiht Gebietskörperschaften keine wie immer geartete „Souveränität“.

In Südtirol kann ein Recht auf Selbstbestimmung heute auch nicht als Akt der Notwehr gegen massive Diskriminierung und Bedrohung wie etwa im Fall Kosovo, Osttimor oder Südsudan geltend gemacht werden: „Während das koloniale Sezessionsrecht hier ohnehin nicht zur Anwendung kommen kann, stünde ein Sezessionsrecht als Notwehrrecht auch dann nicht zu, wenn man grundsätzlich von der Existenz eines solchen Instituts im Völkerrecht ausginge, da die sehr strengen Anwendungs-voraussetzungen nicht gegeben sind.“⁵⁶

Vielmehr wird dem Minderheitenschutz in Südtirol vor allem infolge des Ausbaus der Autonomie international sogar Vorbildcharakter zugesprochen und in Südtirol selbst wird – abgesehen von ungelösten Frage der faschistischen Toponomastik, weiterer Symbole und Denkmäler – nicht bestritten, dass die deutsche und ladinische Minderheit in ihrem Bestand im Wesentlichen geschützt sind. Genauso wenig wird bestritten, dass Italien seinen aus dem Degasperi-Gruber-Abkommen resultierenden internationalen

Verpflichtungen bisher im Wesentlichen nachgekommen ist. Die Südtirol-Autonomie ist durch einen völkerrechtlichen Vertrag abgesichert. Erst dessen Bruch, die Einschränkung des erreichten Umfangs an Autonomie und die Verminderung des Schutzes der Minderheitensprachen könnten völkerrechtlich begründeten Anlass für die Forderung nach Selbstbestimmung bieten, mit der Folge der Loslösung von Italien. Nachdem Italien gemäß Friedensvertrag von Paris von 1947, gemäß internationalen Konventionen und eigener Verfassung zum Schutz der Sprachminderheiten in Südtirol verpflichtet ist und diese Pflicht im Großen und Ganzen erfüllt, bestehe weder konkreter politischer Anlass noch ein rechtlicher Grund, sich mit Sezession zu befassen. M.a.W.: „Schutzvorkehrungen dieser Art erübrigen jede Überlegung in Richtung Sezession und Gründung neuer Staaten.“⁵⁷ Das zentrale Anliegen sei der Fortbestand der Minderheiten, während Eigenstaatlichkeit kein Ziel an sich darstelle, sondern allenfalls ein Instrument zur Verwirklichung eines Ziels.

Diesem Verständnis des Selbstbestimmungsrechts entspricht auch die gegenwärtige Position der SVP, die den Anspruch auf Selbstbestimmung grundsätzlich in ihrem Programm aufrechterhält, es aber derzeit für nicht geboten erachtet, es auszuüben. Demgegenüber haben sich in Südtirol Parteien etabliert, die die Selbstbestimmung als permanenten Anspruch interpretieren und für die sofortige Einleitung eines politischen Prozesses zur Loslösung von Italien plädieren. Vom geltenden Völkerrecht und von der Verfassung kann ein solcher Anspruch zwar nicht abgeleitet werden, doch „kann von diesem dialektischen Prozess, der sowohl von der SVP als auch den Oppositionsparteien betrieben wird, ein wichtiger Beitrag ausgehen, bestimmte

⁵⁵ Peter Hilpold 2011, 45

⁵⁶ Peter Hilpold, 2011, 45

⁵⁷ Peter Hilpold, 2011, 36

Formen der Selbstbestimmung zu verwirklichen.“⁵⁸

Die völkerrechtliche Verankerung der Südtirol-Autonomie ist unbestritten, doch über die Reichweite dieser Garantie (nur das Autonomiestatut von 1972 nebst bis 1992 erlassenen Durchführungsbestimmungen oder auch späteren Erweiterungen der Autonomie?) gibt es dagegen keinen Konsens.⁵⁹ In diesem Sinn wäre eine Einschränkung oder gar Rücknahme der Autonomie völkerrechtswidrig und böte zunächst Anlass zur Klage vor dem IGH, dann Anlass zur Forderung nach Selbstbestimmung mit Loslösung von Italien. Dies ist heute für Italien nicht unmittelbar anzunehmen: „Versucht man eine Wertung der zahlreichen aktuellen Selbstbestrebungen in Europa, so muss man zum Ergebnis gelangen, dass das Völkerrecht unmittelbar kein Sezessionsrecht für einzelne Territorien, Gruppen oder Minderheiten bereithält.“⁶⁰

In der heutigen Völkerrechtspraxis wird der staatlichen Souveränität der Vorrang vor Sezessionsbestrebungen einzelner Regionen oder Völker eingeräumt.⁶¹ Insgesamt betrachtet ist die heute gängige Interpretation des Selbstbestimmungsrechts Ausfluss einer von Staaten konstituierten Ordnung, die grundsätzlich den Erhalt von Staaten in den bestehenden Staatsgrenzen an die erste Stelle setzt im Sinne der Erhaltung ihrer territorialen Integrität, von Frieden und Stabilität. In diesem Sinn dürften Grenzen erst dann neu gezogen werden, z.B. durch Gründung neuer Staaten,

wenn dadurch Frieden und Stabilität eher gewährleistet oder ermöglicht werden. Aus dieser Perspektive sind Diskussionen über Grenzverschiebungen etwa durch Inanspruchnahme des Selbstbestimmungsrechts durch nicht-staatstragende Völker oder nationale Minderheiten dann hinfällig, wenn hochwertiger Minderheitenschutz gewährleistet wird.⁶²

Tatsächlich bildet die Schwächung bzw. Durchbrechung nationaler Souveränität durch gewaltbereite Minderheiten innerhalb einer Volksgruppe, durch ausländische Interessen gestützt und gesteuert, noch immer eine reale Gefahr in Europa. Sowohl Russland (Transnistrien, Krim, Ostukraine) als auch die Türkei (Nordzypern) haben zu diesem Mittel gegriffen. Die Instrumentalisierung von Minderheiten durch Drittstaaten zwecks Durchsetzung ihrer Machtinteressen hat die Jugoslawienkriege 1992-1995 mitbedingt und sorgt noch heute für akute Krisen und Bedrohung. In der Ukraine wurde zwecks Unterstützung von Selbstbestrebungen zu militärischer Gewalt gegriffen. Die territoriale Integrität eines Staats muss nicht um jeden Preis aufrechterhalten bleiben, doch jede Änderung hat im Rahmen von Demokratie, Rechtsstaat und Völkerrecht zu erfolgen, wenn diese leidvollen Erfahrungen nicht wiederholt werden sollen.

Wenn nun der Anspruch auf Eigenstaatlichkeit einer regionalen Gemeinschaft nicht auf der Grundlage des völkerrechtlich kodifizierten Selbstbestimmungsrechts erhoben werden

⁵⁸ Peter Hilpold, 2011, 39

⁵⁹ Vgl. Christoph Perathoner (2016), *Die Südtirol-Autonomie als internationales Referenzmodell?*, in: Peter HILPOLD (Hg. 2016), *Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich*, 189-190.

⁶⁰ Peter Hilpold, 2011, 46.

⁶¹ Aus diesem Grund spießte sich der verfassungsrechtliche Konflikt in Spanien nach Anfechtung des Autonomiestatuts Kataloniens von

2006 vor allem an der in der Präambel festgeschriebenen Qualität der Katalanen als Volk (*nación*) statt als bloße Nationalität (*nacionalidad*).

⁶² Hilpold sieht sogar einen Widerspruch von Selbstbestimmungsprozessen mit den Interessen der Individuen: Für staatspolitische Abenteuer, die nationalistischen Projekte vor die Interessen des Individuums stellen, bildet das moderne Selbstbestimmungsrecht der Völker in Europa keine geeignete Anspruchsgrundlage.“ Peter Hilpold, 2011, 47

kann, können sich diese Gemeinschaften auf den Grundsatz der Demokratie, also der demokratischen Selbstbestimmung der Bürger berufen? Dabei kann eine Volksabstimmung die geeignete Methode sein, der interessierten Bevölkerung eines Gebiets die Möglichkeit der demokratischen Willensbekundung zu öffnen. Die Staaten – auch Italien und Spanien – sind grundsätzlich frei, einen solchen Prozess demokratischer Emanzipation verfassungsrechtlich zu ermöglichen und die demokratische Legitimation eines Selbstbestimmungswunsches mit dem Mittel der rechtlich geregelten Abstimmung zu prüfen.

Für Südtirol liegt es auf der Hand, dass die Territorialautonomie als Ausgleich für eine nicht erfüllten Selbstbestimmungsanspruch gewährt worden ist, und zwar mit Einverständnis des Schutzmachtstaates Österreich und der politischen Vertretung der beiden Minderheiten. Diese Autonomie mag zwar noch unvollständig sein, ist aber bisher kontinuierlich erweitert worden. Nur ein gegenteiliger Prozess könnte einen völkerrechtlichen Anspruch auf sofortige Selbstbestimmung begründen.

Nachdem somit aus dem Völkerrecht und dem italienischen Verfassungsrecht nicht zwingend abgeleitet werden kann, dass die Bevölkerung Südtirols über ein Recht verfügt, über die Souveränität (staatliche Zugehörigkeit oder Eigenstaatlichkeit) zu entscheiden, bleibt abzuwägen, ob die Südtiroler Bevölkerung ein demokratisches Recht auf Selbstbestimmung geltend machen kann, das die Frage von einer völkerrechtlichen zu einer Frage der demokratischen Legitimation erhebt. Auf dieser Ebene wird auch in anderen Regionen Italiens um Souveränität und Selbstbestimmung diskutiert, wie etwa in Venetien und Sardinien, die nicht im Südtiroler Sinne auf völkerrechtliche Rechtsdokumente für den Schutz ihrer kulturellen Eigenart Bezug nehmen können.

Derartige Bestrebungen sind derzeit in Schottland, im Baskenland, in Katalonien und in Flandern in Gang, weil sich diese regionalen Gemeinschaften aus ihrer Geschichte heraus als Nationen oder zumindest Kulturnationen begreifen. Ausgehend von diesem Selbstverständnis wird im Sinn von demokratischer Gleichberechtigung das Recht gefordert, über die Schaffung eines eigenen Staats frei und demokratisch zu entscheiden. Grundlage für diesen Anspruch bildet aber immer das Selbstverständnis, eine von der jeweiligen Titularnation des bestehenden Staats verschiedene Nation mit eigener Geschichte, Tradition, Kultur, Sprache zu sein, die aus Gründen der Gleichberechtigung Anspruch auf Eigenstaatlichkeit erheben kann, sofern die Mehrheit der Bevölkerung dieses Gebiets einen solchen Selbstbestimmungsprozess wünscht. Dies hindert die katalanischen und schottischen Unabhängigkeitsbefürworter nicht daran, ihr Selbstbestimmungsrecht auch von der UN-Charta von 1948, dem ICCPR, dem ICESR von 1966 und der UN-Friendly Relations-Deklaration von 1970 abzuleiten. Ausschlaggebend wäre aber nicht so sehr die völkerrechtliche Begründung, sondern ein genuin demokratischer Prozess, der eine entsprechende vorherige Verfassungsänderung erfordert und zur Legitimation durch die Mehrheit bei einer demokratischen Volksabstimmung der betroffenen Bevölkerung führt.

Auf Südtirol übertragen würde dies bedeuten, dass auch im gegebenen Verfassungsrahmen einer regionalen Gemeinschaft erlaubt werden kann, sich auf demokratischem Weg für einen anderen politischen Status zu entscheiden. Dies geschähe dann jenseits völkerrechtlicher Verpflichtungen aus Respekt vor einem demokratisch geäußerten Wunsch der Mehrheit der abstimmungsberechtigten Bürger und Bürgerinnen nach Loslösung von Italien mit nachfolgender Eigenstaatlichkeit

oder Angliederung an Österreich. Die Abstimmung selbst müsste in diesem Sinne bei der Fragestellung zweistufig erfolgen, nämlich zunächst mit einer Frage zur Loslösung von Italien, und in der zweiten Stufe zum neuen politischen Status Südtirols (Angliederung an Österreich, Unabhängigkeit). Andernfalls könnte eine zahlenmäßige Minderheit für den Verbleib bei Italien die relative Mehrheit gegenüber zwei verschiedenen Optionen für einen alternativen Status des Landes erhalten.

Allerdings käme in Südtirol als qualifizierendes Element der demokratischen Legitimation eines Selbstbestimmungsentscheids das

Erfordernis hinzu, in allen drei Sprachgruppen eine mehrheitliche Zustimmung einzuholen. Abgesehen von den praktischen Schwierigkeiten einer solchen Abstimmung, scheint ein solcher von Mehrheiten in allen drei Sprachgruppen getragener Konsens zu einem anderen politischen Status des Landes derzeit nicht ausgeschlossen, aber doch eher fern. Den grundsätzlichen Anspruch einer regionalen Gemeinschaft auf demokratische Selbstbestimmung im oben genannten Sinne auch in der Regionalverfassung (Autonomiestatut) festzuhalten, ist jedenfalls durchaus legitim.

Teil IV

Das Verhältnis zur EU im Fall einer Sezession

4.1 Offene Fragen bei einer Sezession von einem EU-Mitgliedstaat

Bei einem hypothetischen Entscheid für eine Loslösung von Italien eröffnen sich für Südtirol bezüglich seines Verhältnisses zur EU drei verschiedene Möglichkeiten: Eigenstaatlichkeit und Fortführung der EU-Mitgliedschaft bzw. Wieder-Beitritt zur EU, Eigenstaatlichkeit ohne Beitritt zur EU, Angliederung an die Republik Österreich.

In Südtirol ist davon auszugehen, dass ein Verbleib in der EU von der großen Mehrheit der Bevölkerung gewünscht wird. Das Verhältnis zur EU muss vor der hypothetischen Entscheidung zur Loslösung mit den beiden Optionen „Unabhängigkeit“ und „Angliederung an Österreich“ (sowie als dritte Option der Verbleib bei Italien) geklärt werden, weil dies wahrscheinlich den Ausgang der Volksabstimmung massiv beeinflussen würde. So hat die SNP in Schottland nie einen Zweifel daran gelassen, dass Schottland Teil der EU bleiben sollte. Hätten die Schotten jedoch beim Referendum von 2014 vom Brexit 2016 gewusst, hätten sie auch anders abstimmen können, denn beim Referendum 2016 stimmten 62% der schottischen Wahlberechtigten für „Remain“. Auch die heutige Führung Kataloniens will die EU-Mitgliedschaft beibehalten. Da in Südtirol gleichermaßen von einem breiten Interesse der Bevölkerung an der Fortführung der EU-Mitgliedschaft auszugehen ist, soll hier nur die

Möglichkeit der Fortführung der EU-Mitgliedschaft betrachtet werden.

Wie kann bei einer hypothetischen Sezession und Unabhängigkeit Südtirols die Mitgliedschaft in der EU fortgeführt werden? Wie ließe sich ein entsprechender Übergangsprozess gestalten? Wie kann ein rascher „Wieder-Beitritt“ Südtirols erreicht werden? In den EU-Verträgen finden sich Regelungen zur Aufnahme und zum Beitritt (Art. 49 AEUV) sowie zum Austritt von Mitgliedstaaten (Art. 50), nicht jedoch zur Rechtsnachfolge von im Zuge von Sezessionen neu gegründeten Staaten.⁶³ Somit erscheint klar, dass eine zukünftige Regelung der inneren Erweiterung der EU über eine Reform des EU-Vertrags zustande kommen muss. Somit müssen die besonderen Verfahren bei einer inneren Erweiterung der EU geregelt werden, bevor solche Prozesse in Gang kommen. Dabei geht es um die Neuaufnahme des neu konstituierten Staats, zu seinem Wieder-Beitritt zur EU mit vereinfachtem Verfahren oder zur bruchlosen Weiterführung der Mitgliedschaft eines neuen Staats (Rechtsnachfolge).

Überdies müssen seitens der EU auch rechtliche und institutionelle Vorkehrungen auf Ebene der Verträge getroffen werden, um die demokratischen Rechte der EU-Bürger bei Ausübung des Selbstbestimmungsrechts auf ihrem Territorium zu achten, die einen neuen Staat unter Beibehaltung der EU-Mitgliedschaft bilden wollen.

⁶³ Dieser Fall betrifft aktuell vor allem Katalonien, das aus diesem Grund die Regelung der „inneren Erweiterung der EU“ mehrfach angemahnt sowie verschiedene Rechtsgutachten zu den Folgen der Eigenstaatlichkeit Kataloniens für das Verhältnis zur

EU in Auftrag gegeben hat. Vgl. Matas i Dalmasi/Gonzales Bondia/Jaria i Manzano/Roman i Martin (2011), *The Internal Enlargement of the European Union*, Centre Maurits Coppietiers, Brüssel

4.2 Die EU und ihre „innere Erweiterung“ durch Sezessionen

Vorauszuschicken ist, dass das EU-Recht die Bürger eines heute zur EU gehörenden Territoriums nicht daran hindern kann, mit freier demokratischer Willensbekundung den Weg zur Eigenstaatlichkeit zu gehen, wenn dieser mit friedlichen Mitteln in Einklang mit Demokratie und Rechtsstaatlichkeit beschränkt wird.⁶⁴ Die EU hat als solche bereits zahlreiche neu konstituierte Staaten außerhalb der EU anerkannt wie z.B. in Osteuropa und auf dem Balkan ab 1991, und hat es ihrerseits akzeptiert, dass autonome Regionen von EU-Mitgliedstaaten aus der EU ausgetreten sind, wie z.B. Grönland 1979 und die Färöer Inseln.

Was bedeutet nun die besondere Rechtsnatur der EU für ihre mögliche „innere Erweiterung“ durch Sezession? Die EU ist ein Staatenverbund *sui generis* (Art.1 und Art.47 AEUV) und hat eigene völkerrechtliche Rechtspersönlichkeit. Die Mitgliedstaaten haben der EU in bestimmten, abgegrenzten Bereichen Zuständigkeiten übertragen, die im Vertrag von Lissabon 2009 ausdrücklich aufgelistet werden, wobei die Residualkompetenzen – also nicht definierte Zuständigkeiten – bei den Mitgliedstaaten verbleiben.

Die Zusammenarbeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten erfolgt nach dem Prinzip der

loyalen Kooperation. Die EU „anerkennt die territoriale Identität der Mitgliedstaaten in ihren bestehenden Grenzen“ (Art.4, Abs.2 AEUV). In Art.2 AEUV wird aber auch das demokratische Prinzip für das Handeln der Mitgliedstaaten festgeschrieben. Dieser Artikel zwingt die EU zu einer neutralen Position gegenüber Staaten, die aus einer Sezession entstanden sind, verbietet aber nicht Sezessionen. Die Anerkennung der daraus konstituierten Staaten bleibt den Mitgliedstaaten überlassen. Die EU selbst könnte ein unabhängiges Südtirol somit erst dann anerkennen, wenn Italien seine Grenzen nach erfolgter Sezession Südtirols neu definierte. Unabhängig davon könnten die einzelnen EU-Staaten Südtirol als unabhängigen Staat dennoch inzwischen anerkennen.⁶⁵ Grundsätzlich ist der EU-Vertrag ein zwischen souveränen Staaten abgeschlossener Vertrag. Alle EU-Mitgliedstaaten müssen sich gegenseitig anerkannt haben und jedes neue Mitglied muss von allen „Alt-Mitgliedern“ als Staat anerkannt sein. Eine scheinbar paradoxe Folge dieser Sachlage: solange Italien ein unabhängiges Südtirol nicht anerkennt, bliebe Südtirol in der EU und die Südtiroler blieben als Staatsbürger Italiens (eventuell auch gegen ihren Willen) EU-Bürger.

Welche Bedingungen müssen neue Staaten zwecks EU-Mitgliedschaft erfüllen? Um als Mitglied der EU aufgenommen zu werden,

⁶⁴ Vgl. den Fall Schottland 2014 und den Fall Neukaledonien 2018. Sollte letztere autonome Region Frankreichs die Unabhängigkeit wählen, wird für den neuen Staat Kanaky in Ozeanien eine Mitgliedschaft der EU nicht in Frage kommen. Doch wird Neukaledonien vermutlich eine spezielle Partnerschaft mit der ehemaligen Kolonialmacht Frankreich aufrechterhalten.

⁶⁵ Die EU hat keine Zuständigkeit für die völkerrechtliche Anerkennung neuer Staaten. Dies liegt ausschließlich in der Hand der Mitgliedstaaten. Die Anerkennung eines souveränen Staats ist ein politischer Akt, der zum einen in gewissem Maß von

allgemeinen Prinzipien abgeleitet wird, zum anderen auch die Interessenlage der anerkennenden Staaten berücksichtigt, wie z.B. das Interesse an einer stabilen internationalen Ordnung. Im Besonderen geht es bei der Anerkennung auch um den speziellen Kontext, in dem eine Sezession stattgefunden hat. Um ihre außenpolitische Flexibilität zu bewahren, haben die einzelnen EU-Mitglieder keine klare Doktrin bezüglich der Anerkennungspolitik formuliert. Vgl. Bruno Coppieters, *The EU's Policies towards Contested States*, in Diego Muro/Eckard Woertz (eds.), *Secession and Counter-secession*, CIDOB Barcelona, 2018, p.38

müssen zwingend eine Reihe von Kriterien und Voraussetzungen erfüllt werden. 1990 hat die EU im Hinblick auf die Osterweiterung die „Kopenhagener Kriterien“ verabschiedet, die Neubewerbern abverlangt, institutionelle Stabilität für Demokratie, Rechtsstaat, Menschenrechte und Minderheitenschutz, eine funktionierende Marktwirtschaft und die Fähigkeit zur Teilnahme am EU-internen Wettbewerb nachzuweisen („Der Beitritt setzt die Fähigkeit des Kandidaten voraus, die Verpflichtungen für die politische und Wirtschafts- und Währungsunion wahrzunehmen.“). Verschiedene Beitrittskandidaten auf dem Westbalkan haben diese Kriterien noch nicht oder erst zum Teil erfüllt, sodass ihr Beitritt auf sich warten lässt. Diese Kriterien gelten auch für neue Staaten, die aus einer Sezession von einem EU-Mitgliedstaat entstanden sind. Ein potentiell unabhängiges Südtirol müsste somit:

- a) eine stabile Demokratie sein, die Pluralismus, Nicht-Diskriminierung, Toleranz, Unabhängigkeit der Justiz, Solidarität, Gleichberechtigung der Geschlechter achtet. Es muss über ein frei gewähltes Parlament und eine Verfassung verfügen, die in Einklang mit den Grundwerten und Grundprinzipien der EU steht. Die Wahrung der politischen Grundrechte und Grundfreiheiten sind Teil davon. Besondere Bedeutung kommt im Falle Südtirols dem Minderheitenschutz zu, d.h. die EU wird es noch klarer als bei anderen beitriftswilligen Staaten Europas zur Auflage machen, dass die Gleichberechtigung der Sprachgruppen in der Verfassung verankert ist.
- b) Der Beitrittswunsch des neuen Staats muss aus einem demokratischen Verfahren resultieren, entweder in Form eines Parlamentsbeschlusses

oder einer Volksabstimmung im unabhängigen Südtirol.

- c) Der EU-Rat entschied im Dezember 2012, dass es keine neuen bilateralen Abkommen nach dem Modell der bisherigen Verträge mit der Schweiz mehr geben werde. Das Beitrittsland muss über eine funktionierende Marktwirtschaft verfügen und wettbewerbsfähig sein.
- d) Bezüglich der Rechtsstaatlichkeit müssen Beitrittskandidaten in der Lage sein, ihre Verpflichtungen als Mitglieder zu gewährleisten und vor allem Unionsrecht in vollem Umfang auf ihrem Gebiet umzusetzen. Südtirol muss also in der Lage sein, das Unionsrecht in sein Staatsrecht umzusetzen.

Jede einzelne dieser Voraussetzungen für eine EU-Mitgliedschaft müsste vom neuen Staat und Beitrittsbewerber erfüllt werden. Dies gilt auch für den Fall der Anerkennung des neuen Staats als Nachfolgestaat. Im Fall Südtirols bildeten diese Voraussetzungen aufgrund seiner tiefen, 60 Jahre dauernden Integration in die EU kein Hindernis. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass seitens neuer Beitrittskandidaten kein Recht auf Mitgliedschaft in der EU geltend gemacht werden könnte, auch wenn diese Bedingungen erfüllt wären, was in Südtirol ziemlich außer Zweifel steht. Ein „Wieder-Beitritt“ oder eine automatische Fortführung der Mitgliedschaft hängt immer auch vom politischen Willen der heutigen EU-Mitgliedstaaten ab. Grundlegend für die EU-Mitgliedschaft ist, neben den schon 1990 definierten Kopenhagener Kriterien, der EU-Grundwertekatalog (Art.2 AEUV): Pluralismus, Nicht-Diskriminierung, Toleranz, Rechtsstaatlichkeit, Solidarität, Gleichheit der Geschlechter. Die EU ist eine der Demokratie und Integration verpflichtete Gemeinschaft von Staaten (Art.2 AEUV), die auch ihren inneren Aufbau und ihre Arbeitsweise nach

demokratischen Werten und Prinzipien gestalten muss. Die Werte der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bilden den roten Faden der Beitrittskriterien zur Aufnahme in die EU.

Europäische Staaten, die diese Kriterien erfüllen, können Mitglied der EU werden. Sofern ein unabhängiges Südtirol ein demokratischer Rechtsstaat ist, kann es der EU beitreten. Sollte ein Gebiet der heutigen EU im Zuge eines Selbstbestimmungsprozesses aus dem bisherigen Staat ausscheiden und weiterhin Mitglied in der EU bleiben wollen, müsste es die Achtung der Prinzipien, Werte und Ziele der EU gewährleisten und offiziell seinen Willen bekunden, als neuer Staat der EU anzugehören.

Ausgehend von diesen Vorbedingungen kann das Verfahren zur Nachfolge des neu konstituierten Staats in der EU-Mitgliedschaft des Vorgängerstaats (Italien einschließlich Südtirols) definiert werden. Der EU-Rat müsste die Änderung verabschieden, das EU-Parlament mehrheitlich zustimmen. Es müsste Konsens zwischen allen Mitgliedstaaten erzielt werden und nachfolgend müssten alle nationalen Parlamente den Beitritt ratifizieren.⁶⁶ Die Aufnahme eines neuen Mitglieds in die EU erfordert auf jeden Fall eine Anpassung der Verträge über die ordentliche Vertragsänderung gemäß Art. 48 AEUV, die einstimmig zu erfolgen hat. Nur für die Einleitung des Verfahrens braucht es eine einfache Mehrheit im Rat, für die Aufnahme eines neuen Mitglieds und die entsprechende Vertragsänderung ist Einstimmigkeit erforderlich. Somit hat Italien immer diesen Trumpf in der Hand. Eine Zustimmung Italiens zu einer Volksabstimmung über die Selbstbestimmung und eventuelle Sezession Südtirols *kann* zwar auch die Zustimmung zur Neuaufnahme eines dann eventuell

unabhängigen Südtirols beinhalten, *muss* es aber nicht.

4.3 Sezession von einem EU-Mitgliedstaat und EU-Mitgliedschaft

Vorausgeschickt sei, dass bei einer Sezession ab dem Zeitpunkt der Unabhängigkeit die EU-Verträge in jenem Gebiet keine Anwendung mehr finden. Dies hätte nicht nur für die Rechte und Pflichten des neu begründeten Staats erhebliche und weitreichende Auswirkungen, sondern auch für die einzelnen Bürgerinnen und Unternehmen.⁶⁷ Diese Option würde auch eine Art Sanktion gegen die Staatsbürger des neuen Staats bedeuten, womit erheblicher Druck auf die freie demokratische Entscheidung der Bürger ausgeübt würde. Das steht im Widerspruch zu den demokratischen Prinzipien der EU selbst.

Welche Wege öffnen sich nun für die EU und ein potenziell unabhängiges Südtirol, falls dieses die EU-Mitgliedschaft anstrebt? Im Fall der Konstituierung Südtirols als eigener Staat geht es um die Trennung eines Teilgebietes (Autonome Provinz Bozen) von einem EU-Mitgliedstaat (Italien), wobei die EU-Mitgliedschaft Italiens davon unberührt bliebe. Angenommen die Sezession Südtirols fände statt und führte zur Gründung eines neuen unabhängigen Staats (im Unterschied zur Angliederung Südtirols an Österreich), würde sich die EU in der Pflicht sehen, diese Änderung der inneren Grenzen mit ihrer Rechtsordnung in Einklang zu bringen. Ausgehend vom formal bekundeten Willen des neuen Staats Südtirol, die EU-Mitgliedschaft aufrechtzuerhalten und die EU-Grundprinzipien und EU-Rechtsordnung

⁶⁶ Vgl. Rym Ayadi et al. (2015), Scenarios of Macroeconomic Development for Catalonia on Horizon

2030, CIDOB, Part II: Paths for Catalonia as an independent European State, p.73-94

⁶⁷ Vgl. Katalonien, Innere Erweiterung, S.35

zu wahren, böten sich grundsätzlich zwei Möglichkeiten der formalen Abwicklung.⁶⁸

1. Kontinuität = Nachfolge in der EU-Mitgliedschaft
2. Ex-novo-Aufnahme = Wieder-Beitritt

Die EU hat das Recht, selbst zu prüfen, welche Lösung sich für die EU am besten eignet und welche Rückwirkungen dies auf die EU als Ganzes hätte, auch wenn Italien und Südtirol sich gütlich auf eine Rechtsnachfolge beider Einheiten in der EU-Mitgliedschaft einigen würden.⁶⁹ Relevant für die Bewertung des optimalen Verfahrens sind als Vergleichsmaßstab zwei in den EU-Verträgen bereits geregelte Verfahren, nämlich der Beitritt neuer Mitgliedstaaten (Art. 49) und das Austrittsverfahren bestehender Mitglieder (Art. 50 AEUV).

4.3.1 Nachfolge in der EU-Mitgliedschaft

Einzelne Aspekte der Sezession sind in der Wiener Konvention von 1978 und 1983 zur Staatennachfolge bei internationalen Verträgen und bei Staatsschulden und Staatsvermögen geregelt. Dabei werden vor allem folgende Aspekte mitberührt: die Nachfolge bei internationalen Abkommen, bei anderen Rechtsverhältnissen, bei der Staatsbürgerschaft, in der Mitgliedschaft bei internationalen Organisationen. Grundsätzlich gilt in der Völkerrechtspraxis das Kontinuitätsprinzip: Nachfolgestaaten können nach Wunsch Vertragspartner bei Abkommen und Verträgen bleiben, die vom Vorgängerstaat abgeschlossen worden sind. Bei der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen kann die automatische Nachfolge des Nachfolgestaats als neues

Mitglied akzeptiert werden, doch ist die EU eben keine bloße internationale Organisation, sondern ein Staatenverbund *sui generis* mit ganz besonderen Verfahren zur Aufnahme und zum Austritt.

Ein unabhängiges Südtirol könnte somit im Einvernehmen mit Italien bei der EU-Mitgliedschaft „nachfolgen“, also als neuer Staat dieselbe Position aufrechterhalten. Doch schweigt diesbezüglich das EU-Primärrecht (Verträge) und auch die bisherige Praxis gibt keinen Präzedenzfall vor. Weder die Aufnahme der DDR in die BRD (Erweiterung eines Mitgliedstaats), noch das Ausscheiden Grönlands und der Färöer aus der EU (Sonderstatus innerhalb der EU) sind vergleichbar mit der Sezession eines Gebiets eines Mitgliedsstaats mit nachfolgender Eigenstaatlichkeit.

Die Nachfolge in der EU-Mitgliedschaft eines neuen Staates stünde in Einklang mit der Regelung der Nachfolge von neuen, unabhängigen Staaten bei multilateralen Abkommen und internationalen Organisationen. Die Voraussetzung dafür bilden der erklärte und formalisierte Wille des neuen Staats zur Mitgliedschaft, die Erfüllung der Beitrittskriterien und die formelle Anerkennung der Nachfolge des neuen Staats in der Mitgliedschaft. Südtirol müsste dabei nicht nur die EU-Verträge, sondern den gesamten *acquis communautaire* (EU-Rechtskorpus) übernehmen, besser gesagt in seinem innerstaatlichen Recht fortführen.

Dies wäre der Beginn des Nachfolgeverfahrens, aber noch nicht dessen Abschluss. Die EU müsste ihrerseits den Nachfolgewunsch des neuen Staats anerkennen und im EU-Recht die erforderlichen Anpassungen vornehmen. Im Fall Südtirols bliebe die Position Italiens im

⁶⁸ Vgl. Katalonien, Innere Erweiterung, S.34

⁶⁹ Rechtsnachfolge: zwei Staaten treten formal gesehen die Rechtsnachfolge an: zum einen die

Republik Italien ohne Südtirol, zum anderen die Republik Südtirol.

Großen und Ganzen unverändert, während gleichzeitig die Republik Südtirol als Rechtsnachfolgerin und neues EU-Mitglied anerkannt würde. Das genannte Verfahren würde aufgrund des Kontinuitätsprinzips abgewickelt, wobei zunächst ein Arrangement für die Übergangsphase getroffen werden müsste. Darin ist vorzusehen:

- die Kontinuität in der Anwendung des EU-Rechts;
- die Anpassung der institutionellen und organisatorischen Ordnung der EU, insofern abhängig von der Zahl der Mitgliedsländer;
- die Wirksamkeit der Entscheidungsverfahren in der EU nach Anerkennung des neuen Mitglieds;
- die Teilnahme von Regierungsvertretern aller Mitgliedsländer bei den EU-Institutionen auf Regierungsebene.

Die Vertretung des neuen Mitglieds im EU-Parlament bliebe bis zur nächstfolgenden Neuwahl des Parlaments aufgeschoben. Die Übergangsphase würde begründet durch eine (einstimmige) Vertragsänderung der EU, die alle notwendigen Anpassungen zur Rechtsnachfolge des neuen Mitglieds einführen würde. Dies würde dem ordentlichen Vertragsänderungsverfahren gemäß Art. 48 folgen, nicht dem Verfahren zur Aufnahme eines neuen Mitglieds (Art. 49 AEUV).

Die automatische Kontinuität und Nachfolge eines neuen Staats als EU-Mitglied würde keinen Bruch mit der EU heraufbeschwören. Dies würde es dem neuen Mitgliedstaat erlauben, weiterhin das geltende EU-Recht auf seinem Staatsgebiet anzuwenden. Die EU-Institutionen hätten Rechtskraft, Verwaltungs-

und Gerichtsverfahren würden wie bisher abgewickelt. Der Nachfolgestaat hätte innerhalb der EU dieselben Rechte und Pflichten wie der Vorgängerstaat. Es könnten einige institutionelle Probleme in der EU entstehen, z.B. in Anwendungen von Quoten bezüglich der Mitgliedsländer, doch die Kontinuität bei Rechten und Pflichten des neuen Mitgliedstaats als Rechtsnachfolger wäre gewahrt.

4.3.2 Wieder-Beitritt zur EU

Weil mit dem Beitritt eines neuen Mitglieds innerhalb der EU eine Reihe von institutionellen Anpassungen verbunden sind und weil die bisherigen Mitgliedstaaten der Aufnahme neuer Mitglieder zustimmen müssen, scheint die automatische Fortführung der Mitgliedschaft durch „Rechtsnachfolge“ ein kaum gangbarer Weg zu sein, sondern nur die „Wiederaufnahme“ als neuer unabhängiger Staat. Dies könnte dadurch kompliziert werden, dass Italien als EU-Mitglied ein Veto gegen die Neu-Aufnahme bzw. Wieder-Beitritt einlegt und das Beitrittsverfahren zu verzögern⁷⁰ oder auf Dauer zu verhindern trachtet. Bei einer einvernehmlichen Abwicklung des Sezessionsprozesses ist diese Gefahr geringer. Vielmehr wird es dann auch im Interesse Italiens liegen, dass Südtirol rasch wieder volles Mitglied der EU wird, weil es keine EU-Außengrenze zwischen seinem Staatsgebiet und Österreich und Deutschland befürworten kann.

Nach vollzogener Sezession und Unabhängigkeit wäre Südtirol zunächst außerhalb der EU, könnte aber auf schnellem und einfachem Weg der EU wieder beitreten.

⁷⁰ Einen Anknüpfungspunkt für die Dauer eines solchen „Wiederbeitrittsverfahrens“, das im Rahmen der inneren Erweiterung der EU in den EU-

Verträgen geregelt werden muss, bietet der heutige Art. 50 AEUV betreffend Austritt. Hier ist eine Höchstfrist von zwei Jahren für die Abwicklung des Austritts eines Mitgliedslandes festgeschrieben.

In diesem Fall würde der Art.49 AEUV für den Beitritt eines neuen Staats zur EU angewandt. Als erstes müsste Südtirol einen Beitrittsantrag als neues Mitglied der EU vorlegen.

Die Verhandlungen werden von der EU-Kommission geführt. Dem Beitrittsabkommen müsste das EU-Parlament mehrheitlich zustimmen, der EU-Rat mit Einstimmigkeit. Wenn das Abkommen von Südtirol und den 27 EU-Mitgliedsregierungen beschlossen wäre, müsste es von den nationalen Parlamenten nach jeweiliger Verfassungslage ratifiziert werden. Für die Eröffnung des Beitrittsverfahrens zur EU ist nur die einfache Mehrheit des EU-Rats erforderlich. Für den Beitritt selbst ist Einstimmigkeit im EU-Rat gefordert. Auch wenn sich eine Mehrheit für den raschen Wiederbeitritt Südtirols fände, müssten Verhandlungen mit unbestimmter Dauer abgewickelt werden, doch wären sie kürzer als bei neuen Kandidaten, weil Südtirol schon seit über 60 Jahren europäisches Recht anwendet. Südtirol könnte auch während der Übergangsphase freiwillig weiterhin das Gemeinschaftsrecht wie bisher umsetzen.

Gegen eine automatische Neuaufnahme eines unabhängigen Staats Südtirol in die EU (Wieder-Beitritt) spricht das innere Demokratie-Gebot der EU als Staatengemeinschaft, denn diese müssen bei jedem Beitrittsbewerber demokratisch entscheiden können, ob dieser Staat als Mitglied erwünscht ist. Für ein erleichtertes Verfahren zur raschen Wieder-Aufnahme spricht das allgemeine Demokratie-Gebot als Grundprinzip der EU: Verträge dürfen nicht dazu dienen, die demokratische Legitimation durch das Volk einer Region für eine völkerrechtlich begründete Entscheidung zu missachten. Wenn eine demokratische Mehrheit von EU-Bürgern eines Gebiets eines EU-Mitgliedstaats demokratisch entscheidet, einen neuen Staat zu bilden, muss dies von der EU respektiert werden. Das Recht auf Selbstbestimmung ist sozusagen ein

demokratisches Grundrecht, wofür die EU-Bürger der betroffenen Region, die dieses Recht in Anspruch nehmen, nicht bestraft werden dürfen.

4.4 Schlussfolgerungen

Aufgrund der über 60jährigen Mitgliedschaft in der EU, der geografischen Lage, der tiefen Integration in die Wirtschafts- und Währungsunion Südtirols ist davon auszugehen, dass die Südtiroler Bevölkerung in der EU verbleiben will. Dies lässt sich durch einen Wechsel Südtirols zu Österreich am einfachsten bewerkstelligen, während es für einen durch Sezession von einem EU-Mitgliedstaat neu konstituierten Staat komplizierter wäre. Sollte im Zuge eines Selbstbestimmungsprozesses die Schaffung eines unabhängigen Staats Südtirol zur Entscheidung stehen, wären hinsichtlich seines Verhältnisses zur EU beim heutigen Stand der Dinge zahlreiche gewichtige Fragen offen. Zu einem solchen Prozess liegt noch kein Präzedenzfall vor. Weder das EU-Recht noch die EU-Verträge ziehen einen solchen Fall in Betracht, doch könnte eine mögliche Loslösung Kataloniens von Spanien den Anlass für die Regelung dieser Fragen liefern. Die Vorabregelung des künftigen Verhältnisses Südtirols zur EU spielt eine herausragende Rolle für die Entscheidungslage der Abstimmungsberechtigten in Südtirol: die klare Perspektive auf die Fortführung der Mitgliedschaft in der EU könnte den Ausschlag geben gegenüber den vielen Unwägbarkeiten eines „Sprungs ins Dunkel“.

Grundsätzlich stehen für Südtirol bezüglich der EU-Mitgliedschaft zwei Wege offen: eine mit Italien vereinbarte Nachfolge in der EU-Mitgliedschaft oder der Antrag des neuen Staats auf Neuaufnahme in die EU. Ersteres Verfahren würde aufgrund des Kontinuitätsprinzips abgewickelt, wobei

zunächst ein Arrangement für die Übergangsphase getroffen werden müsste. Die Rechtsnachfolge würde Gewähr für eine nahezu bruchlose Fortsetzung der Mitgliedschaft bilden, nachdem alle Rechtsfragen einvernehmlich mit Italien geklärt werden und die EU alle Vorkehrungen rechtlich-institutioneller Art trifft, um Südtirol als neuen Mitgliedstaat aufzunehmen.

Dabei muss berücksichtigt werden, dass bereits die Art des Prozesses der Selbstbestimmung zur Loslösung von Italien die entscheidenden Weichen für das zukünftige Verhältnis zur EU stellen würde. Verläuft dieser Prozess im Wesentlichen im Einvernehmen mit dem italienischen Staat – also anders als der erste Anlauf Kataloniens im Herbst 2017 – dann würde auch dieser Aspekt zusammen mit Italien im Rahmen der EU geregelt werden können, wobei auch dann die Verfahrensregeln der EU für solche Fälle beachtet werden müssten.

Verliefe der Sezessionsprozess sehr konflikthaft, könnte Italien versucht sein, die „EU-Karte zu spielen“, nämlich androhen, die Fortsetzung der Mitgliedschaft oder die Neuaufnahme Südtirols in die EU zu verzögern oder zu blockieren. Dieses Szenario ist allerdings wenig wahrscheinlich, weil Italien ohnehin einem rechtsstaatlich korrekten Selbstbestimmungsprozess über Verfassungsänderungen erst vorab zustimmen muss.

Eine solche konflikthaft Trennung Südtirols von Italien mit einseitiger Unabhängigkeitserklärung ohne Verfassungsänderung ist kaum anzunehmen, weil dieser Prozess dann nicht in Einklang mit der italienischen Verfassung erfolgen würde. Die Voraussetzung für einen rechtsstaatlich geregelten Selbstbestimmungsprozess ist eine entsprechende Verfassungsänderung Italiens, die nur mit qualifizierter Mehrheit im Parlament erfolgen kann. Wäre

diese Hürde genommen, ließe sich auch die Frage der EU-Mitgliedschaft gütlich regeln.

Nach vollzogener Sezession und Gründung eines neuen unabhängigen Staates läge die Mitgliedschaft Südtirols in der EU ohne Zweifel nicht nur im Interesse Italiens und Österreichs, sondern auch der EU als Ganzer. Man denke z.B. an die verkehrsstrategische Bedeutung der Brennertransitroute. Somit könnte ein verkürztes Verfahren zur Wiederaufnahme in die EU in Frage kommen. Ein unabhängiges Südtirol müsste dennoch alle heute von der EU verlangten Beitrittskriterien erfüllen. Nachdem Südtirol seit 1957 Teil der EU ist, hätte es kaum Hindernisse inhaltlicher Natur wie etwa im Fall der Staaten des Westbalkans zu bewältigen, müsste aber dennoch die unvermeidlichen Verfahrensschritte und den demokratischen Instanzenweg innerhalb der EU absolvieren. Wenn in der Übergangsphase zur Neuaufnahme eine Art Übergangsregime vereinbart würde, könnten die praktischen Folgen auf Wirtschaft, Gesellschaft, Politik und Rechtssystem minimiert werden. Wie so oft hängt dies alles vom politischen Willen der Beteiligten ab. Auch die Integration eines 17-Millionen-Staats in die EU durch die Fusion der BRD mit der DDR ging reibungslos durch, weil der politische Wille vorhanden war.

Allerdings ist nicht anzunehmen, dass Italien bei einem Selbstbestimmungsprozess in Südtirol in jeder Hinsicht ein Einvernehmen zum beiderseitigen Vorteil suchen wird. Unweigerlich bedeutet Sezession – auch wenn als Verfahren gemeinsam geregelt wie z.B. zwischen London und Schottland 2014 – einen politischen Konflikt zwischen einem Nationalstaat und dem sezessionswilligen Teilgebiet. D.h. der Nationalstaat versucht im vorausgehenden demokratischen Abstimmungskampf die Vorteile der Zugehörigkeit des Gebiets zu einer größeren Einheit und nachfolgend auch zur EU ins Feld zu führen und die an Kontinuität und Wohlstand interessierte Bevölkerung für sich zu gewinnen.

Deshalb wird der italienische Staat den Trumpf der EU-Mitgliedschaft nicht so leicht aus der Hand geben, sondern zunächst als Drohung bzw. Anreiz zum Verbleib Südtirols einsetzen. Die EU könnte solche demokratischen Prozesse erleichtern, indem die „interne Erweiterung“

durch Sezession eines Teilgebiets in den EU-Verträgen geregelt wird. Von überragender Bedeutung ist dabei ein absoluter Grundwert der EU, nämlich die Demokratie.

Bibliographie

Mario BERTOLISSI (2014), *Le iniziative della Regione Veneto per una maggior autonomia e/o indipendenza*, in: www.plebiscito2013.eu, 13

Giovanna PISTORIO (2015). *Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica nella giurisprudenza costituzionale*, su: www.federalismi.it n.1/2015

Sabine FISCHER (Hg., 2016), *Nicht eingefroren! Die ungelösten Konflikte um Transnistrien, Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach im Lichte der Krise um die Ukraine*, SWP Berlin, Juli 2016

Thomas BENEDIKTER (2012), *Moderne Autonomiesysteme. Eine Einführung in die Territorialautonomien der Welt*. EURAC, Bozen URL: www.politis.it

Thomas BENEDIKTER (2017), *Più potere ai cittadini? Il fascino indiscreto della democrazia diretta*, MIMESIS, Milano

Thomas BENEDIKTER (2014), *Direkte Demokratie und mehrsprachige Gebiete*, POLITIS-Dossier Nr. 1.2014, URL: www.politis.it/publikationen

Peter HILPOLD (Hg. 2016), *Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich*, Nomos, Baden-Baden

Peter HILPOLD (2011), *Neue Perspektiven der Selbstbestimmung? Möglichkeiten und Grenzen der völkerrechtlichen Verselbständigung von Territorien in Europa*, Europa Ethnica 1/2011, 32-49

Joseph MARKO/ORTINO Sergio/PALERMO Francesco/VOLTMER Leonhard/WOELK Jens (2005), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie*. Nomos, EURAC Bozen

Roberto TONIATTI (2001), *L'evoluzione statutaria dell'autonomia speciale dell'Alto Adige/Südtirol*, in: Marko/Ortino/Palermo (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, CEDAM Padova

Günther PALLAVER (2012), *Transformationsprozesse der Südtiroler Autonomie 1972-2012. Konfliktlösungsmodell, Konkordanzdemokratie, Parteien*, in: POLITIKA 12, Raetia Bozen.

International Court of Justice (2010), *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in respect of Kosovo*, ICJ Reports, 22.7.2010

Augusto BARBERA, Gianfranco MIGLIO (1997), *Federalismo e secessione, Un dialogo*. Mailand

I. RUGGIU, F. MOLA, G. DEMURO (2013), *Identità e Autonomia in Sardegna e Scozia*, Maggioli

Robert LOUVIN (2016), *Les aspirations secessionnistes et leurs implications constitutionnelles en Italie*, Actes des Colloques de Pau.

Peter PERNTHALER (2006), *Das Volk in Südtirol als Subjekt demokratischer Rechte*, in: Europa Ethnica Nr.3/4 – 2006, S.63-68

Christoph PERATHONER (2016), *Die Südtirol-Autonomie als internationales Referenzmodell?*, in: Peter HILPOLD (Hg. 2016), *Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich*, Nomos, S. 135-195

Ulrike HAIDER-QUERCIA (2016), *Vom Prinzip der Unteilbarkeit des Staatsgebiets zur verhandelten Unabhängigkeit – Die Verfassungsrechtliche Bedeutung von Separationsbewegungen in westeuropäischen Autonomiesystemen*, in: Peter Hilpold Hg. (2016), *Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich*, Nomos, Baden-Baden, 112-134

Antonello TANCREDI (2016), *Italian Approaches to Self-Determination: Theory and Practice*, in Peter Hilpold Hg. (2016), *Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich*, Nomos, Baden-Baden, 112-134

Markku SUKSI (2016), *The Referendum as an Instrument for the Resolution of Territorial Disputes and for the Exercise of Self-Determination*, in: Peter Hilpold Hg. (2016), *Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich*, Nomos, Baden-Baden, 84-111

Roberto TONIATTI (2005), *Die Evolution der Südtiroler Sonderautonomie von konkordanzdemokratischen Garantien zur territorialen „Selbstbestimmung“*, in: J. Marko et. al (2005), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie*. Nomos, EURAC Bozen

Daniel TURP, Maurice SANJAUME (2016), *The Emergence of a Democratic Right of Self-Determination in Europe*, Bruxelles, Centre Maurits Coppieters

Marc ENGELHARDT (Hrsg., 2015), *Unabhängigkeit! Separatisten verändern die Welt*, BpB, Bonn

Roland RIZ/Esther HAPPACHER (2013), *Grundzüge des italienischen Verfassungsrechts*, 4. Auflage, Studia Universitätsverlag Innsbruck

Ulrich BECKER/Hermann ATZ (2008), *Meinungsumfrage zur Selbstbestimmung unter der italienischen Sprachgruppe in Südtirol*, APOLLIS Bozen (im Auftrag der Arbeitsgruppe Selbstbestimmung)

B. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (dir. 2006), *Commentario alla Costituzione italiana*, Turin, Vol. I
 Generalitat de Catalunya (2014), 'Paths for Catalonia's integration in the European Union', Report No 6, Barcelona, 14 April 2014. http://www20.gencat.cat/docs/Departament_de_la_Presidencia/Ambits_actuacio/CATN/Informes_publicats/inf_6_vies_integracio_cat_ue_angles.pdf

R. VAUBEL (2004), 'The political economy of secession in the European Union', *University of Mannheim Working Paper* <http://www.vwl.uni-mannheim.de/vaubel/pdf-Dateien/ThePoliticalEconomy1.pdf>

GENERALITAT DE CATALUNYA, *White Paper – The National Transition of Catalonia*. Synth., Barcelona 2014

Bruno COPPETIERS, *The EU's Policies towards Contested States*, in Diego Muro/Eckard Woertz (eds.), *Secession and Counter-secession*, CIDOB Barcelona, 2018

Verschiedene Beiträge auf „Brennerbasisdemokratie“, unabhängiges Online-Magazin: www.brennerbasisdemokratie.eu

Martin BRAML/Gabriel FELBERMAYR, *Zur politischen Ökonomie von Sezessionen*, in: IFO-Schnelldienst 22/2017, 23.11.2017

MATAS I DALMASI/GONZALES BONDIA/JARIA i MANZANO/ROMAN i MARTIN (2011), *The Internal Enlargement of the European Union*, Centre Maurits Coppieters, Brüssel