

italienischen und der österreichischen Note vom 22.4.1992. Gutachten v. 1.5.1992, S.3-4. (Das Gutachten ist beim österreichischen Außenministerium in Wien erhältlich.)

- 11 Es sagt allerdings nicht, daß es sich hier um einen *notwendigen* Akt zur Durchführung des Pariser Abkommens und dessen Zielsetzung handelt. Weiterhin sollte nicht vergessen werden, daß Italien auf die Erwähnung der gegensätzlichen Rechtsstandpunkte der beiden Staaten in der bilateral vereinbarten Streitbeilegungserklärung nicht verzichtet hat. In diesem Zusammenhang wäre aber daran zu erinnern, daß Italien kaum die Erfüllung seiner internationalen Verpflichtungen, die sich aus dem Pariser Abkommen ergeben, auf ein Autonomiestatut (das Statut von 1948) stützen kann, das nicht mehr existiert, weil es durch jenes von 1972 zur Gänze ersetzt worden ist.
- 12 Vgl. Zeller (Anm.1); P.A.I.L., Implementation of the 1946 Paris Agreement between Italy and Austria and the 1969 'Package' concerning Autonomy in the South Tyrol, Washington 1988; F. Ermacora, Stellungnahme zur Frage der

internationalen Verankerung des Pakets und zur Note vom 22.4.1992, in: 'Il Mattino dell'Alto Adige' v. 21.5.1992 (Extra-Blatt, deutschsprachig); Matscher (Anm.10), S.6.

- 13 Falls dem Paket völkerrechtliche Relevanz abgesprochen werden sollte, könnte Österreich nur bei den aus dem Pariser Vertrag unmittelbar bzw. mittelbar ableitbaren Maßnahmen gewisse Erfolgsaussichten haben. Vgl. dazu F. Matscher, Gedanken zur Absicherung des Pakets. Gutachten v. 18.3.1992, S.3.
- 14 Mehr dazu bei K. Zeller, Die Eingriffsmöglichkeiten der römischen Zentralorgane in die autonome Gesetzgebungs- und Vollzugsgewalt des Landes Südtirol unter besonderer Berücksichtigung der Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis, der Ersatzvornahme sowie der Annullierungsbefugnis, Dissertation Innsbruck 1989.
- 15 Vgl. die Resolution der außerordentlichen Landesversammlung der SVP v. 30.5.1992 und die Entschließung des österreichischen Nationalrats v. 5.6.1992.

Sicherung der Volksgruppenrechte – nicht nur in Südtirol

HUBERT FRASNELLI

Der Schutz der Minderheiten ist mit Gradmesser für die Demokratie und das zivilisatorische Niveau eines Gemeinwesens. Die Ereignisse im früheren Jugoslawien und in der ehemaligen Sowjetunion machen es überdeutlich: Ohne Lösung von Nationalitäten- und Volksgruppenproblemen kann europäische Friedenspolitik nicht gelingen.

Volksgruppen organisieren sich

Für viele Nationalitäten und Volksgruppen Europas ist das 20. Jahrhundert ein Jahrhundert der Verdrängung, der Zwangsumsiedlung, der Deportation und Vernichtung geworden. Mit der Zerstörung der vier multinationalen Monarchien (Russisches Reich, Deutsches Reich, Österreich-Ungarn, Osmanisches Reich) entstanden unter dem Vorzeichen des Selbstbestimmungsrechts der Völker Nationalstaaten mit neuen Grenzen, die sich in der Regel nicht an den 14 Punkten des US-amerikanischen Präsidenten Woodrow Wilson, sondern an Diktaten der Entente und nationalistischen Ansprüchen der neuen Staatsvölker orientierten. Eine neue, menschenverachtende Dimension der Aggression gegen kleinere Nationen und Volksgruppen, gegen nationale und religiöse Minderheiten realisierten dann Hitler, Stalin und Mussolini.

Entgegen der in Völkerbündnissen und später auch bei den alliierten Siegern des Zweiten Weltkriegs weitverbreiteten Meinung, 'nationale Minderheiten' gebe es infolge der Massenzwangswanderungen und Vertreibungen nicht mehr, sondern nur noch ethnisch homogene sogenannte Nationalstaaten, zeigte sich schon rasch, daß auch das 'neue' Europa von damals keine ethnisch und sprachlich homogenen Staaten aufwies (ausgenommen Island, Liechtenstein und San Marino, allenfalls noch Monaco und – je nach Beurteilung gewisser regionaler Besonderheiten – Portugal). Man glaubte damals, daß es genüge, die Menschenrechte und Grundfreiheiten zu betonen, dann würden damit auch die noch vorhandenen Volksgruppen hinreichend geschützt sein.

Als nichtregierungsgebundene Organisation hat sich vor allem die erste einschlägige Dachorganisation, die Föderalistische Union Europäischer Volksgruppen (FUEV), seit 1949 für den Volksgruppenschutz eingesetzt. Später kamen hinzu: die Internationale Vereinigung zum Schutz bedrohter Sprachen und Kulturen (Association internationale pour la défense des langues et cultures menacées, AIDLCM, gegründet von Pierre Naért), das Europäische Büro für seltene Sprachen in Dublin/Ath Cliath, das zum Bereich der Europäischen Gemeinschaft beziehungsweise des Europäischen Parlaments gehört, und das Internationale Institut für Nationalitätenrecht und Regionalismus (INTEREG) in München, gegründet 1978, und einige weitere, noch kleinere internationale Volksgruppenorganisa-

tionen. Aber ein echter Durchbruch gelang nicht. Alle internationalen Instrumente zum Menschenrechtsschutz enthielten in bezug auf Volksgruppen praktisch nur Diskriminierungsverbote.

Auch Südtirol hat die verschiedenen Etappen der Situation der Volksgruppen in Europa durchlaufen müssen: Abtrennung vom Vaterland Österreich, Zwangsassimilierung durch den Faschismus, Zwangsumsiedlung durch Hitler und Mussolini, die Verweigerung des Selbstbestimmungsrechts – welches für uns grundsätzlich nach wie vor gilt –, das Pariser Abkommen vom 5. September 1946 als völkerrechtlich verbindliches Schutzinstrument, die Begründung der Schutzmachtfunktion Österreichs (und die insgesamt daraus resultierenden personellen und kollektiven Schutzrechte) sowie die Zuerkennung einer Territorialautonomie.

Das erste, 1948 erlassene Autonomiestatut für Südtirol scheiterte an der ethnischen Majorisierung im Rahmen der von Rom künstlich geschaffenen Region Trentino-Südtirol – ein Faktum, das dem Geist und der Zielsetzung des Pariser Abkommens klar widersprach. Die politischen Repräsentanten der Südtiroler mußten daher eine Korrektur des eingeschlagenen Weges herbeiführen. Das Ergebnis war das Südtirol-Paket von 1972. Dieses wäre ohne die Internationalisierung der Südtirolfrage 1960/61 wohl nicht denkbar gewesen. Die UN gaben den entscheidenden Auftrag an die Vertragspartner des Pariser Abkommens, bilaterale Verhandlungen aufzunehmen. Nach bitteren wie leidvollen Ereignissen und schwierigsten Verhandlungen konnte ein noch annehmbares Ergebnis erzielt werden. Das Südtirol-Paket ist gemäß einem bilateral vereinbarten Operationskalender nach dem Zug-um-Zug-Prinzip durchgeführt worden. Besonders die zahlreichen Volksgruppenausgleichsmechanismen – wie zum Beispiel der Proporz bei den Stellen im öffentlichen Dienst und der Wohnungsvergabe, ein Friedensinstrument – charakterisieren maßgeblich das Paket und seine Durchführung. Diese sind für Südtirol von besonderer Bedeutung, leben doch in unserem Land etwa 4 vH Rätromanen – die Urbevölkerung des Alpenraumes –, ein Drittel Italiener und zwei Drittel deutschsprachige Südtiroler. Die Südtiroler Autonomie als dynamische Konzeption eines sich permanent fortentwickelnden Volksgruppenschutzes wäre ohne die politische Geschlossenheit und den Selbstbehauptungswillen der Bevölkerung, ohne die Schutzmacht Österreichs, ohne die Realität eines demokratischen Rechtsstaates Italien, somit ohne die 'Cohabitation' Österreichs und Italiens in Südtirol, nicht möglich. Auf internationaler Ebene haben die Einschaltung der Vereinten Nationen und das Drängen der Staatengemeinschaft auf eine Verhandlungslösung eine hilfreiche Rolle gespielt, die nicht in Vergessenheit geraten sollte.

Im Ergebnis all dieser Anstrengungen ist Südtirol eine weitgehende Autonomie, die kein Ersatz für das (uns nicht gewährte) Selbstbestimmungsrecht ist, zur Ausübung individueller und kollektiver Volksgruppenrechte im Rahmen einer international begründeten Territorialautonomie eingeräumt worden, die eine solide Grundlage für den Erhalt und die Fortentwicklung der Volksgruppe darstellt; nicht zufriedenstellend ist nach wie vor die Absicherung der ladinischen Volksgruppe. Die SVP, die Sammlungsbewegung der Südtiroler deutscher und ladinischer Sprache, geht zusammen mit der Schutzmacht Österreich davon aus, daß

- unter Zugrundelegung des Pariser Abkommens, des völkerrechtlich verbindlichen Grundvertrages für Südtirol,
- durch die lückenlose bilaterale politische und juristische Durchführung der Autonomie Südtirols,
- durch die Note Italiens an Österreich vom 22. April 1992 und weiterer darauffolgender bilateraler beziehungsweise internationaler Schritte und
- in Anlehnung an den völkerrechtlichen Grundsatz der »späteren Praxis« als Auslegungsfaktor eines Vertrages eine eindeutige internationale Verankerung der Südtirolautonomie gegeben ist.

An diese Wertung ist überdies die Erwartung geknüpft, daß die noch offenen Fragen – beispielsweise wird die SVP unablässig an der vollständigen Abschaffung der staatlichen Koordinierungsbefugnis (AKB) arbeiten – in dem Geiste der internationalen Zusammenarbeit gelöst werden, zu welchem die Uno seinerzeit Italien und Österreich angehalten hat und welcher aus dem geltenden Standard in der Entwicklung des Völkerrechts abzuleiten ist. Die Tatsache, daß es 30 Jahre nach der Befassung der UN noch offene und strittige Fragen gibt, macht deutlich, wie groß das Regelungsdefizit im Bereich der Volksgruppenrechte ist, ein Defizit, das angesichts der Entwicklungen im Europa der letzten Jahre noch dramatischer zutage tritt. Die aufmerksame Betrachtung der historischen Dimension der Südtirolfrage weist die Perspektiven aus, auf welchen Wegen sinnvolle Lösungen in der Volksgruppenproblematik zu suchen sind: Die Volksgruppenrechte müssen auf einer supranationalen Ebene kodifiziert und mit geeigneten internationalen Garantien ausgestattet werden. Südtirol und die SVP wollen gemeinsam mit den Volksgruppen und den Regionen Europas diesen Weg gehen, für welchen durch die beim Europagipfel in Maastricht am 9./10. Dezember 1991 beschlossene Einrichtung des »Ausschusses der Regionen« eine grundlegende Weichenstellung vorgenommen wurde. Eine wichtige Etappe für diesen Weg waren jedoch schon die Beschlüsse der KSZE zwischen 1990 und 1992, womit die Frage der Volksgruppenrechte aus der rein nationalstaatlichen Dimension herausgelöst und der internationalen Staatengemeinschaft anvertraut wurde:

»Fragen nationaler Minderheiten sowie die Erfüllung internationaler Verpflichtungen hinsichtlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten als ein berechtigtes internationales Anliegen und daher nicht ausschließlich als innere Angelegenheit des jeweiligen Staates anzusehen.«

Zu einem weiteren wichtigen Mosaikstein internationaler europäischer Volksgruppenpolitik, nämlich einem entsprechenden Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention, trägt Südtirol ebenfalls bei (»Bozner Entwurf«), der auf dem 19. Nationalitätenkongreß der FUEV Ende Mai dieses Jahres in Cottbus verabschiedete Entwurf stellt sozusagen eine Magna Charta der Volksgruppenrechte auf europäischer Ebene dar. Solche Initiativen und Regelungen finden ihre besondere Chance in diesem im Werden begriffenen gemeinsamen Europa, in welchem die regionalen Räume ihre besonderen Interessen gewahrt wissen wollen. Sie gehen einher mit einem ganz neuen Modell der Zusammenarbeit, auf Grund dessen die Interessen nicht nur an den Staatsgrenzen gemessen werden,

sondern auch an grenzübergreifenden Strukturfragen wirtschaftlicher, kultureller, ökologischer und ethnischer Natur. Dementsprechend zielt das Bemühen Südtirols auf die Durchlässigkeit der Grenzen ab und auf die Aktivierung regionaler Verantwortung und Eigenständigkeit.

Kodifizierung eines internationalen Volksgruppenschutzes

Was in Südtirol im Auftrag der UN auf dem Weg zur vollen Autonomie auf dezentraler Ebene statuiert wird, hat aller Voraussicht nach in Zukunft für die Regelung von Volksgruppenkonflikten allgemeine Bedeutung. Denn nicht zu übersehen ist die Tatsache, daß das Volksgruppenproblem seit dem politischen Aufbruch in Osteuropa 1989/90 international erheblich an Aktualität und Gewicht gewonnen hat: Ein Nachholprozeß, der die Defizite von mehr als vier Jahrzehnten abdecken muß, scheint nun im Zeitraum weniger Jahre abzulaufen, und sein Ende ist noch nicht in Sicht.

Mittlerweile gibt es rund 30 internationale Quellen zum Volksgruppenschutz. Sieben davon sind internationale Rechtsquellen (so das UN-Übereinkommen zur Verhütung und Bestrafung des Völkermordes von 1948 und die Rassendiskriminierungskonvention von 1966), die übrigen – das sind reichlich drei Viertel – sind internationale politische Vereinbarungen, wovon ein Drittel im Zeitraum 1967 bis 1989 getroffen wurde und zwei Drittel in den Zeitraum zwischen Juni 1990 und November 1991 fallen. Die Beschleunigung der Behandlung des Themas Volksgruppenschutz auf internationaler Ebene ist unverkennbar. Angesichts dieser intensiven internationalen Diskussion müssen die Minderheiten selbst eine aktive Rolle übernehmen. So hat die SVP im Mai 1991 in Budapest anläßlich des 18. Nationalitätenkongresses der FUEV einen ersten Vorschlag für ein Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention für die Kodifizierung des europäischen Volksgruppenschutzes vorgelegt. Gleichermaßen wurde sie bei der KSZE-Konferenz im Juli 1991 in Genf tätig, wo dank der Hilfe Österreichs SVP-Vertreter den Vorschlag für eine europäische Volksgruppencharta vor den versammelten Vertretern erläutern konnten. Auch später wurde für diesen Vorschlag geworben, den sich in der Zwischenzeit weitere Minderheiten zu eigen gemacht haben – so daß er auf dem schon genannten letzten Kongreß der FUEV in Cottbus durch die europäischen Minderheiten gebilligt werden konnte –, der aber auch bei manchen Staatenvertretern auf immer größeres Interesse stößt.

Die Standpunkte hinsichtlich der Volksgruppenrechte reichen heute auf der Seite der Staaten von Konzessionsbereitschaft bis zu äußerster Zurückhaltung, während umgekehrt auf der Seite der Volksgruppen die Skala der Forderungen vom bloßen Wunsch nach Duldung bis hin zur Ausübung des Selbstbestimmungsrechts reicht. In dieser höchst komplexen Situation besteht das Hauptproblem darin, einen gemeinsamen Kurs zu finden, der für möglichst alle Beteiligten akzeptabel ist.

Wenn Verhandlungen wie im Rahmen der KSZE nicht nach dem Majoritäts-, sondern nach dem Konsensprinzip geführt werden, dann werden sie stets vom Gesetz des kleinsten gemeinsamen Nenners her problematisiert, weil sich das Verhandlungsergebnis nach dem Tempo des Langsamsten richtet. Bei der gegebenen Multidimensionalität, die der Volksgruppenproblematik eigen ist, könnte aber das Tempo des Langsamsten sich als so langsam erweisen, daß schwelende Konflikte akut werden und in Brandherde übergehen, bevor sie durch Verhandlungsergebnisse entschärft werden können. Die Aufgabe der Minderheitenvertreter wird es mit Blick auf die knapp gewordene Zeit sein, hinsichtlich der Arbeiten der Gremien des Europarats oder auch der Wiederaufnahme der Minderheitendiskussion im Rahmen der KSZE die Vorschläge der europäischen Minderheiten zu bündeln, um noch repräsentativer als bisher die Position der Volksgruppen selbst in diesen Prozeß einbringen zu können.