

Europagespräche des Instituts für Geschichte, Stiftung Universität Hildesheim

21.7.2014 Dr. Beate Sibylle Pfeil: Minderheiten und Minderheitenschutz in Europa

Zur Referentin: Beate Sibylle Pfeil studierte Rechtswissenschaften an der Universität Heidelberg. 1993 legte sie ihr Erstes, 1995 das Zweite Juristische Staatsexamen ab und promovierte im Jahr 2002 an der Universität Innsbruck. 1996 wurde sie Mitarbeiterin des Südtiroler Volksgruppen-Instituts in Bozen, seit 1999 ist sie dort stellvertretende Institutsleiterin. Ihr Arbeitsschwerpunkt ist die Volksgruppenforschung, verbunden mit staats- und völkerrechtlichen Aspekten. Von Beate Sibylle Pfeil liegen Publikationen zum Thema Minderheitenrechte, Minderheitensprachen und Recht auf die Heimat vor. Das von ihr zusammen mit Christoph Pan verfasste dreibändige Handbuch der europäischen Volksgruppen gilt inzwischen als Standardwerk.

Die Referentin beginnt ihren Vortrag mit einem Zitat, wonach das, was Europa auszeichne, die extreme Vielfalt der Sprachen und Kulturen sei. Der Respekt gegenüber der sprachlichen Vielfalt bilde die eigentliche Basis des europäischen Ideals, wie es sich die Gründer der Europäischen Gemeinschaft vorgestellt hätten. Diese Vielfalt ist, so die Referentin, nicht nur zwischen den einzelnen Staaten anzutreffen, sondern auch in ihrem Innern. Zum geographischen Europa zählen momentan 47 Staaten, die etwa 360 autochthone nationale Minderheiten beheimaten. Eine Minderheit ist eine alteingesessene Gemeinschaft, die sich sprachlich und/oder kulturell von der Mehrheit ihres Wohnsitzstaates unterscheidet und ihre diesbezüglichen Eigenarten erhalten möchte. Auch Begriffe wie „Volksgruppe“, „Nationalität“, „Volk“, „Sprachgruppe“ und „Sprachgemeinschaft“ werden verwendet, oder, wie neuerdings im Kosovo, „Gemeinschaften“. Mehr als die Hälfte der Minderheiten in Europa lebt in den 28 EU-Mitgliedstaaten. Diese kulturelle Vielfalt ist Reichtum und Konfliktpotenzial zugleich.

Die Frage nach dem Umgang mit diesen Minderheiten führt zur Frage des Minderheitenschutzes. Bis heute ist man sich in Wissenschaft und Politik nicht völlig einig, wie dieser aussehen soll. So wird die Lösung mitunter in der Einführung von individuellen Minderheitenrechten gesehen, etwa dem Recht auf Gebrauch der Muttersprache. Damit ist aber die Ebene der allgemeinen Menschenrechte tangiert, deren Garantie selbstverständlich sein sollte. Die zweite Stufe des Minderheitenschutzes betrifft den aktiven Schutz durch Fördermaßnahmen des Staates. Die dritte Stufe, jene der sog. kollektiven Minderheitenrechte, wäre z.B. erreicht, wenn sich in Gebieten, wo Minderheiten kompakt siedeln (Südtirol, Katalonien, Baskenland usw.), die staatsorganisatorischen Gliederungen anpassen, indem zum Beispiel eine Autonomie (Territorial- oder Personalkörperschaften mit eigenen Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen) eingerichtet wird oder sich das Staatswesen föderal gliedert, damit die Minderheiten mit ihren spezifischen Anliegen besser zur Sprache kommen können. Nur so kann verhindert werden, dass Minderheitenspezifika infolge des demokratischen Mehrheitsprinzips „durch den Rost fallen“. Bei der – sehr alten – Frage nach einem effizienten Minderheitenschutz geht es letztlich darum, ob man den Menschen nur als abstraktes Individuum wahrnehmen möchte oder bereit ist, ihn auch in seinem sprachlich-kulturellen Kontext wahrzunehmen.

Volksgruppen- und Nationalitätenpolitik gab es auch in den drei großen Vielvölker-Reichen, der Donau-Monarchie, dem Osmanischen Reich und dem Zarenreich. Wenigstens zum Teil umgesetzt wurde in allen Fällen der kollektive Schutz von Volksgruppen. Besonders beeindruckend ist das Millet-System im Osmanischen Reich. Lange gab es dort die Möglichkeit für christliche und jüdische Gruppen, sich über eigene Körperschaften an der Verwaltung des Reichs zu beteiligen – ein effizienter Schutz. Dabei wurde nach Religionen, nicht nach Sprache oder ethnischer Herkunft unterschieden. Auch in der österreichischen

Reichshälfte der Donau-Monarchie gab es Versuche, staatsorganisatorisch eine gewisse Balance zwischen den Völkern und Volksgruppen zu schaffen. Und schließlich gab es auch im Zarenreich entsprechende, funktionsfähige Ansätze, etwa durch die Selbstverwaltung für Finnland. Damit war einerseits der Minderheitenschutz impliziert, andererseits auch eine effiziente, weil sachnahe Verwaltung und Entlastung des Staates durch Arbeitsteilung. Mit dem Ersten Weltkrieg ist die Idee, dass man Minderheiten auf der kollektiven Ebene schützen kann, in eine Art Dämmerung verfallen. In der Völkerbund-Zeit hat man – in der Praxis letztlich erfolglos – versucht, vor allem die Verlierer des Kriegs zum Minderheitenschutz zu verpflichten. Die verheerenden Menschenrechtsverletzungen vor, während und nach dem Zweiten Weltkrieg haben dazu geführt, dass man sich zunächst auf die Verwirklichung der *individuellen* Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit konzentrierte. Zumindest im westlichen Teil des geteilten Europas war das Minderheitenthema als solches nicht mehr im öffentlichen Bewusstsein präsent. Erst nach dem Zusammenbruch des Kommunismus im östlichen Europa konnte man angesichts der Vielzahl der dortigen Minderheiten das Volksgruppenproblem nicht mehr ignorieren (Stichworte Balkan und Kaukasus). Die vor allem am Balkan praktizierten ethnischen „Säuberungen“, Zerstörungen und Flüchtlingsströme haben die Bereitschaft wieder wachsen lassen, Minderheiten kollektive Schutzrechte zuzugestehen. So sind etwa die Autonomierechte, die im sog. Carrington-Plan ursprünglich für Kroatien vorgesehen waren, in die Leitlinien für die völkerrechtliche Anerkennung der Nachfolgestaaten der Sowjetunion und der neuen Staaten in Osteuropa eingeflossen. Europa verlangte also erstmals wieder die Einhaltung bestimmter, auch kollektiver Minderheitenschutz-Standards. Seitdem befinden wir uns in der Ära der Europäisierung des Volksgruppenschutzes, im Sinne einer Entwicklung europäischer Standards auf diesem Gebiet.

Die EU hat sich primär zunächst nur außenpolitisch mit der Minderheitenfrage befasst, etwa im Fall Ex-Jugoslawiens, und binnenrechtlich nur indirekt, etwa durch ein allgemeines Bekenntnis zu den Menschenrechten und durch eine Ermächtigung an den Rat, Vorkehrungen zur Bekämpfung von Diskriminierung zu treffen.

Vorreiter bei der Entwicklung von Minderheitenschutz-Standards in Europa war die KSZE/OSZE. Allerdings ist die OSZE eine politische Organisation, die kein Recht setzt, sondern nur Empfehlungen gibt. Aufgenommen wurden diese Impulse durch den Europarat, der mit seinen 47 Mitgliedsstaaten fast das gesamte geographische Europa umfasst, mit Ausnahme von Weißrussland und dem Vatikan, aber mit Georgien, Armenien und Aserbaidschan. Der Europarat konnte nach der Wende seine schon früher begonnene Arbeit an der Setzung von Minderheitenschutz-Standards zu einem epochalen Erfolg führen. Zwei Konventionen wurden 1992 und 1995 verabschiedet; beide traten 1998 in Kraft. Die vor der Wende in Europa erarbeitete *Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen* steht für eine Zeit, in welcher man noch nicht wagte, das Thema „Minderheiten“ direkt zu behandeln, daher die Variante mit der Sprache. Das *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten* ist die erste rechtsverbindliche, von mehreren Staaten abgeschlossene Übereinkunft Europas, die eigens dem Schutz *nationaler Minderheiten* gewidmet ist. Damit wurde ihr Schutz beziehungsweise der ihrer Sprachen erstmals zu einem offiziellen europäischen Anliegen. Ebenso wurde damit der Grundsatz der sogenannten „positiven Diskriminierung“, das Prinzip des fördernden Minderheitenschutzes, verbindliches Völkerrecht: Danach gibt es Bereiche, in denen Minderheiten von Natur aus strukturell benachteiligt sind, der Ausgleich solcher Benachteiligungen durch spezifische Fördermaßnahmen bedeutet keine Diskriminierung der Mehrheit.

Spätestens mit den beiden genannten Konventionen begann die Ära der Europäisierung des Minderheitenschutzes, der – als Bestandteil des internationalen Schutzes der Menschenrechte – nicht mehr ausschließlich als innere Angelegenheit der einzelnen Staaten gesehen wird. Somit kann sich im Falle einer Verletzung von Minderheitenrechten kein Staat mehr auf den

Völkerrechtsgrundsatz der Nichteinmischung berufen. 39 von 47 Europarat-Mitgliedsstaaten haben das Rahmenübereinkommen, immerhin 25 die Sprachencharta ratifiziert. Die Überwachung der Einhaltung funktioniert überraschend effizient. Danach müssen die Vertragsstaaten dem Europarat in regelmäßigen Abständen Bericht erstatten. Und es zeigt sich in der Praxis, dass viele Staaten bemüht sind, zumindest einen guten Eindruck zu hinterlassen. In der Folge der Ratifizierung dieser beiden Konventionen haben einige Staaten beachtliche Minderheitenschutz-Standards entwickelt. Die unrühmlichsten Ausnahmen bilden Frankreich, Weißrussland, Griechenland und die Türkei.

Europa hat somit nach der Wende Entwicklungen wieder aufgegriffen, die durch die beiden Weltkriege unterbrochen worden waren: Entwicklungen hin zu einem spezifischen Minderheitenschutz, der den Menschen nicht nur abstrakt betrachtet, sondern ihn auch in seinem sprachlich-kulturellen Kontext sieht.

Wenn wir auf die aktuelle Dynamik in der Minderheitenfrage blicken, finden wir sowohl Rückschläge als auch beachtliche Fortschritte. Die Separatismustendenzen, die in den letzten Jahren in Belgien, Spanien (Katalonien, Baskenland), dem Vereinigten Königreich (Schottland, Nordirland) und sogar in Südtirol deutlich an Lautstärke gewonnen haben, sind nicht zu übersehen. Zugleich hat aber auch die Anerkennung oder Standardisierung von Minderheitenrechten auf europäischer Ebene an Breite und Tiefe gewonnen.

Diese Fortschritte betreffen zunächst die Europäische Union. So hat mit dem Lissabon-Vertrag (2009) das Minderheiten-Thema erstmals explizit Eingang in die EU-Verträge – also in das sogenannte Primärrecht – gefunden.

Davon sind im Wesentlichen vier Bereiche betroffen:

1. Der Wertekanon: Durch Artikel 2 des EU-Vertrages wurden erstmals die „Rechte der Angehörigen von Minderheiten“ als Teil der Menschenrechte und damit ausdrücklich als Teil der Werte anerkannt, auf die Europa sich gründet. Es gibt Wissenschaftler, die darin die Einführung des Prinzips der positiven Diskriminierung in das EU-Recht sehen.
2. Das Diskriminierungsverbot: Mit dem Vertrag von Lissabon ist die sogenannte Grundrechtecharta rechtsverbindlich geworden. Diese verbietet Diskriminierungen unter anderem auch aufgrund der Sprache oder der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit. Damit wird auch erstmals der Begriff der „nationalen Minderheit“ im EU-Recht verwendet.
3. Die Vielfalt: Nach der Grundrechtecharta achtet die Union die Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen. Diese Vielfalt umfasst nun auch die Minderheitensprachen und -kulturen.
4. Die Vertragssprachen der EU: Nachdem Katalanisch, Baskisch und Galizisch schon vorher explizit zu EU-Vertragssprachen erhoben wurden, können seit dem Lissabon-Vertrag sämtliche Minderheitensprachen, die in einem EU-Staat zumindest teilweise Amtssprachen sind, auch Vertragssprachen der EU werden.

Weitere Fortschritte in der Minderheitenfrage wurden beim Europarat erzielt, und zwar im Bereich der Regionalisierung in Europa und beim sogenannten „Mehrwert durch Minderheiten“.

Was ist unter „Mehrwert durch Minderheiten“ zu verstehen? Der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas beim Europarat (in diesem sind neben Gemeinden auch regionale Gebietskörperschaften wie z.B. die deutschen Bundesländer oder die Autonomen Gemeinschaften Spaniens vertreten) hat 2010 zwei Dokumente und einen Erläuternden Bericht verabschiedet mit dem Titel „Minderheitensprachen – ein wertvolles Gut für die Regionalentwicklung“. Hier sind neuere wissenschaftliche Erkenntnisse aufgegriffen, die sich anhand wirtschaftlicher Eckdaten wie Bruttoinlandsprodukt oder Erwerbslosenquote in diesbezüglich besonders erfolgreichen (sogenannten Best-Practice-)Regionen belegen lassen. Als Best-Practice-Regionen dienten Südtirol, Katalonien und die Åland-Inseln (schwedische

Minderheit in Finnland). Man hat gesehen, dass Regionen mit Minderheitensprachen ein Mehrwertpotenzial besitzen – nicht nur in kultureller Hinsicht, sondern auch wirtschaftlich. Das wirtschaftliche Mehrwertpotenzial ergibt sich aus bestimmten Standortvorteilen (Stichwort z.B. grenzüberschreitende Zusammenarbeit), aus einem Mehr an kulturellen Aktivitäten und Bildungseinrichtungen und auch aus dem größeren Aufwand in Rechtspflege und Verwaltung, was wiederum ein Mehr an Arbeitsplätzen und Einkommen (erhöhte Nachfrage) impliziert. Hieraus ergeben sich wirtschaftliche Anreize und ein entsprechender Beschäftigungseffekt. Diese Effekte können aber nur dann zur Entfaltung gelangen, wenn bestimmte Grundvoraussetzungen erfüllt sind. Dazu zählen zum einen gezielte Fördermaßnahmen durch den Gebrauch von Minderheitensprachen in Bildungseinrichtungen, in den Medien, in der Wirtschaft und in Freizeiteinrichtungen sowie ihre Erhebung in den Status lokaler oder regionaler Amtssprachen. In Südtirol z.B. ist Deutsch durchgehend zweite (regionale) Amtssprache neben Italienisch; in den acht ladinischen Gemeinden ist es (lokal) auch das Ladinische. Es bedarf überdies der Schaffung wirtschaftlicher Perspektiven speziell für die Sprecher von Minderheitensprachen, um ein bestimmtes Sprecherpotenzial vor Ort zu erhalten. Sowohl Zu- als auch Abwanderung sollten sich in gewissen Grenzen halten. Hier bringen regionale Selbstverwaltung bzw. Autonomie („regionale Demokratie“) Vorteile. Wo vor Ort Wirtschaftspolitik betrieben werden kann, ist diese immer sachnäher und damit in der Regel erfolgreicher, zudem eröffnet erst die „regionale Demokratie“ den rechtlichen und politischen Handlungsspielraum für entsprechende Sprachfördermaßnahmen. Sprachminderheiten sind nach dieser Diktion also nicht mehr bloße Bittsteller, sondern werden als bereichernde Faktoren der europäischen Gesellschaft betrachtet. Der Minderheitenschutz wiederum fungiert als Schlüssel, der den Zugang zu diesem Bereicherungspotenzial eröffnet.

Im Bereich der Regionalisierung wurde 2009 bei der Parlamentarischen Versammlung des Europarates ein sogenannter „Bezugsrahmen für regionale Demokratie“ verabschiedet. Es handelt sich dabei um eine systematisierte, aber unverbindliche Checkliste für Staaten, die sich (weiter) regionalisieren wollen. Der „Bezugsrahmen“ ist im Zusammenhang mit der vom Kongress der Gemeinden und Regionen schon seit den 1990er Jahren angestrebten Schaffung einer rechtsverbindlichen Charta der regionalen Selbstverwaltung zu sehen. Hier gab und gibt es Staaten, die mit Föderalismus schon länger Erfahrungen besitzen, und andere, die bremsen und die im Föderalismus oder der regionalen Selbstverwaltung eine Gefährdung ihrer Souveränität und territorialen Integrität sehen. Vor diesem Hintergrund hat man in späteren Entwürfen den Begriff „regionale Selbstverwaltung“ durch jenen der „regionalen Demokratie“ ersetzt. Zwei Entwürfe (1997/2008) für eine rechtsverbindliche Charta konnten aufgrund zu großer Widerstände politisch nicht durchgesetzt werden. Der in der Folge verabschiedete unverbindliche „Bezugsrahmen“ ist somit als Kompromisslösung zu verstehen.

Dabei erscheint es fast paradox, dass die fortschreitende Globalisierung ein Stück weit auch als Katalysator fungiert für die weitere Regionalisierung in Europa. Sie hat nicht nur bei Minderheiten, sondern auch bei der Mehrheitsbevölkerung die Auseinandersetzung mit der eigenen Identität gefördert und auch zu einer gewissen Rückbesinnung auf regionale Ressourcen geführt. Es gibt die nette Wortschöpfung der „Glokalisierung“, zusammengesetzt aus den Begriffen „Globalisierung“ und „Lokalisierung“ als Pendants, die gemeinsam zu einer Optimierung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Vorteile beider Prozesse führen. Aus sprachlich-kultureller Sicht ist zu wünschen, dass aus diesen Prozessen eine gewisse Weltoffenheit erwächst, die auf der Sicherheit der eigenen regionalen Identität beruht. Anders ausgedrückt: Wenn ich mir um den Erhalt meiner Sprache und Kultur keine Sorgen machen muss, kann ich mich den Sprachen und Kulturen der Anderen umso entspannter und sogar neugierig öffnen.

Alles in allem haben Minderheitenbelange derzeit Rückenwind. Nicht zu vergessen sind aber auch eine ganze Reihe ungelöster Probleme und Konflikte, nicht nur in der Ukraine, sondern zum Beispiel auch auf dem Balkan und am Kaukasus, auf Zypern, in Moldawien und bei den ungarischen Minderheiten in den Nachbarländern oder den Russischsprachigen im Baltikum. Ein großes und weitgehend ungelöstes Problem in Europa ist auch die Roma-Frage. Vor allem aber könnten die Separatismustendenzen speziell in Regionen mit einem vergleichsweise hohen Minderheitenschutz-Niveau dazu beitragen, die grundsätzlich verbesserte Ausgangsposition von Minderheiten zu konterkarieren. Hinsichtlich der tieferen Gründe für dieses tendenziell neuere Phänomen besteht sicherlich noch Forschungsbedarf. Neben regionalen Spezifika dürfte ein allgemeiner Auslöser zum Beispiel in den globalen Finanz- und Wirtschaftskrisen zu finden sein, in deren Gefolge die Bereitschaft der reicheren Regionen sinkt, den ärmeren etwas abzugeben.

Immer dort, wo verschiedene Kulturen und Sprachen in Europa zusammentreffen, haben wir täglich neu die Herausforderung, Fragen des Minderheitenschutzes zu beantworten. Dabei geht es letztlich um einen Interessenausgleich zwischen Staat bzw. Mehrheit und Minderheit(en), der durch übermäßige Machtbestrebungen in Gefahr geraten kann. Hier bedarf es kluger, ausgewogener Konzepte und Visionen und deren politischer Durchsetzung, dies immer auch im Interesse von Frieden und Sicherheit und der Wahrung der Vielfalt in Europa.

Diskussion

Diskussionsbeitrag: Woran machen Sie den Separatismus in Südtirol fest? Und sind Sie der Meinung, dass er in irgendeiner Form gefährlich werden könnte?

Antwort: Der Separatismus in Südtirol macht sich einmal daran fest, dass bei der letzten Landtagswahl (2013) die Parteien, die offen für die äußere Selbstbestimmung und eine entsprechende Volksabstimmung eintreten, deutlichen Zuwachs erhalten haben. Die als Sammelpartei für die Deutschsprachigen und Ladiner konzipierte Südtiroler Volkspartei SVP hat dagegen erstmals ihre absolute Mehrheit verloren. Separatismusbestrebungen sind auch bei einem Teil der Schützenverbände, also in der Zivilgesellschaft zu beobachten. Diese haben sogar schon eine Verfassung für ein unabhängiges Südtirol entwerfen lassen. Aus meiner Sicht zählen vor allem gewisse moralische Verfallserscheinungen bei der SVP zu den Ursachen für dieses Phänomen. Dies hängt indirekt mit dem eigentlich klugen und bewährten Konzept „Sammelpartei“ zusammen, nach welchem sich die Südtiroler in der schwierigen Zeit ab 1945 zu einer großen politischen Partei zusammengeschlossen haben, um ihre Interessen besser vertreten zu können (Motto: „Geschlossenheit nach außen, Differenzierung nach innen“). Nicht zuletzt auch wegen des Fehlens eines kompakten oppositionellen Gegengewichts vor allem auf der italienischen Seite – hier gibt es seit jeher mehrere eher kleine Parteien – ist der SVP daraus eine relativ große Machtfülle erwachsen. Im Zuge der langen Vorherrschaftsphase der SVP sind in den letzten Jahren bei einigen Parteifunktionären die erwähnten Verfallserscheinungen zu Tage getreten, so dass der SVP inzwischen teilweise ein Geruch von Parteienfilz und Vetternwirtschaft anhaftet (verschiedene „Affären“ mit entsprechenden Gerichtsverfahren). Dies hat bei manchen Wählern zu Frustration und Protestwahl vor allem zu Gunsten der rechtsgerichteten (deutschen) Opposition geführt. Ob diese tatsächlich sämtlich eine Abspaltung Südtirols von Italien befürworten, ist bis auf Weiteres noch zu bezweifeln.

Sicher ist: Wenn eine Region, die wirtschaftlich, kulturell und politisch insgesamt sehr gut aufgestellt ist, sich abspaltet, wer in Europa sollte es dann nicht tun? Das entsprechende Signal wäre verheerend. Mit jeder Minderheit, mit jedem Gebiet, das sich abspaltet, ist die

Gefahr von – auch gewaltsamen – Konflikten verbunden, entstehen neue, zusätzliche Minderheitenprobleme. In Südtirol hätte man dann plötzlich eine italienische Minderheit. Es gilt, solche Entwicklungen durch gute Argumente und kluge Politik zu verhindern.

Diskussionsbeitrag: Sie sprachen das Thema Roma an: Welche Möglichkeiten sehen Sie in Europa, das Problem Roma einigermaßen zu lösen?

Antwort: Die Roma-Frage ist wichtig und komplex. Schaut man auf die Berichte, in welchen die Vertragsstaaten des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten den Europarat über ihre Fortschritte bei der Umsetzung der Konvention informieren, so sind Status und Schutz der Roma dort meistens ein wunder Punkt. Trotz der vielen internationalen und nationalen Programme und Förderinitiativen ist das Problem weitgehend ungelöst. Vorweg: Es gibt sicherlich nicht „die Roma“ als eine einzige homogene Gruppe, sondern verschiedenste kulturelle und sprachliche Gemeinschaften, die unter den Begriffen „Roma“, „Sinti“ oder „Fahrende“ zusammengefasst werden. Doch unterscheidet sich jedenfalls die klassische Roma-Kultur in einem Punkt ganz grundlegend von jener der anderen Minderheiten und Mehrheiten: in der Tradition des Umherziehens – wobei ich mir nicht sicher bin, wie viele Roma diese Tradition tatsächlich noch pflegen. Dieser die Roma-Kultur prägende Unterschied zur Mehrheit der Sesshaften bedingt per se ein Problem: Unsere nationalen Rechtssysteme sind sämtlich auf Sesshaftigkeit ausgerichtet; als Stichworte seien genannt: Schulpflicht, Meldepflicht, Pässe, Wahlrecht (grundsätzlich gebunden an den Wohnort), Grundstückseigentum. Hinzu kommen bei den ganz traditionellen Roma – gemäß Erkenntnissen aus der Soziologie – häufig Wertvorstellungen, die deutlich vom „Rest der Welt“ abweichen. Entsprechend unterscheiden diese auch selbst stark zwischen der „eigenen Welt“ und der „Welt der anderen“, dies wohl auch als Folge jahrhundertelanger Diskriminierungserfahrungen. Aus den angedeuteten Unterschieden ergibt sich ein Dilemma: Wenn ich von den Roma verlange, sich dem „Rest der Welt“ uneingeschränkt anzupassen, laufe ich Gefahr, ein bedeutendes Stück ihrer Kultur zu zerstören. Wenn ich es pauschal nicht verlange, können daraus Konflikte etwa mit unserem Rechts- und Wertesystem entstehen. Konzepte zur „Lösung“ von Roma-Themen sollten diese Grundlinien im Auge behalten und nach Möglichkeit einen gangbaren Mittelweg finden. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Probleme, die sich im Zusammenhang mit Roma stellen, häufig nicht typisch „ethnische“ oder „sprachliche“ sind, sondern eher soziale. Neben dem allgemeinen Diskriminierungsproblem geht es zum Beispiel um Fragen der Beschäftigung, die Bildungssituation oder auch die Haltung zur Gleichberechtigung von Frauen.

Diskussionsbeitrag: Selbst in wohlhabenden Regionen bleiben Separatismustendenzen nicht aus. Minderheitenschutz kann politisch auch nach hinten losgehen. Kann er Sprengstoff werden für den Zusammenhalt der EU?

Antwort: Wer sich mit Minderheitenschutz beschäftigt, muss sich immer mit der Frage befassen, wie weit dieser gehen darf, und darf den Schutz bzw. die Interessen der Mehrheit nicht außer Acht lassen. Es geht um einen Interessenausgleich. Kleines Beispiel: Das Siedlungsgebiet der Ladinier umfasst acht der 116 Gemeinden Südtirols. Somit wäre es eher unverhältnismäßig, das Ladinische in allen 116 Gemeinden zur dritten Amtssprache zu machen, richtigerweise aber in den betreffenden acht. So betrachtet kann – oder besser: sollte – der Minderheitenschutz gerade nicht zum Sprengstoff werden. Die theoretische Maxime ist, dass ich nicht nur individuelle Minderheitenrechte habe, sondern den Minderheitenschutz nach Möglichkeit auch in der Staatsstruktur berücksichtige (zum Beispiel durch Autonomie). Jedoch ist auch hier die Verhältnismäßigkeit zu wahren. Ich muss also die Verhältnisse vor Ort genau studieren und daran angepasst Lösungen finden. Und: Mit Autonomie ist hier gerade nicht die Eigenstaatlichkeit gemeint, vielmehr ist die autonome Körperschaft an die Verfassung des Ausgangsstaates gebunden und damit Teil desselben.

Die vorherrschenden Separatismustendenzen sind allerdings ernst zu nehmen. Meist erwachsen diese jedoch nicht aus einem Zuviel an Wohlstand, Erfolg und Minderheitenschutz, sondern einem Zuwenig bzw. der Vorenthaltung von Minderheitenrechten und anhaltenden massiven Unterdrückungssituationen, wie zum Beispiel im Kosovo. Dort wurde der unter der Führung von Ibrahim Rugova organisierte, beeindruckende friedliche Widerstand der Kosovo-Albaner gegen staatliche Repressionen und verheerende Menschenrechtsverletzungen international kaum beachtet. Erst als sich dort die separatistische paramilitärische UÇK gründete, war der Kosovo plötzlich in den Schlagzeilen. Mit anderen Worten: Erst wenn Gewalt ins Spiel kommt, schaut die Welt auf solche Konfliktzonen. In der Folge schien es keinen anderen Ausweg zu geben als die Unabhängigkeit des Kosovo. Zwar gibt es dort inzwischen einen theoretisch guten Minderheitenschutz zu Gunsten der Serben, jedoch hat die Geschichte hier so viele Wunden geschlagen, dass die Kosovo-Albaner mit eigenen Menschenrechtsverletzungen an Serben und Roma reagiert haben. Hier gibt es also weiterhin viel Sprengstoff, der nicht zuletzt daraus resultiert, dass man *viel zu spät* auf die (*viel zu lang andauernde*) Unterdrückung der Kosovo-Albaner reagiert hat.

Diskussionsbeitrag: Europarat und OSZE sind keine rechtssetzenden Organe; sie geben Empfehlungen. Nun ist der Europarat in den letzten 20 bis 25 Jahren in der öffentlichen Wahrnehmung stark in den Hintergrund getreten. Sehen Sie auch, dass er fast schon eine Schattenorganisation ist im Vergleich zum Rat der EU, zu EU-Kommission und -Parlament? Müsste das Thema Minderheitenschutz nicht auch hier stärker Eingang finden? Gibt es einen Kommissar für Minderheitenfragen, für Minderheitenschutz in der EU?

Antwort: Es gab ab 2004 ein eigenes Ressort und ab 2007 sogar einen eigenen Kommissar für Mehrsprachigkeit, nicht aber spezifisch für Minderheitenfragen, aber selbst dieses Amt wurde 2010 abgeschafft und das Ressort wieder dem Kommissar für Bildung und Kultur unterstellt. Auch wenn die EU bereits in ihren Ursprüngen als Friedens- und Menschenrechtsprojekt intendiert war, so war es doch bisher immer der Europarat, der zur Weiterentwicklung der Menschenrechtsstandards in Europa entscheidend beigetragen und dabei auch – anders als die OSZE – verbindliches Völkerrecht gesetzt hat. Mit dem Lissabon-Vertrag von 2007 ist die EU-Grundrechtecharta verbindlich geworden, damit ist erstmals die EU als solche an bestimmte Menschenrechtsstandards gebunden. Außerdem hat der EU-Vertrag (Artikel 6 Absatz 2 Satz 1) nunmehr eine Rechtsgrundlage für den Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) des Europarates geschaffen. Die EU hat damit einen wichtigen Schritt hin zur Menschenrechtsthematik vollzogen, der als solcher natürlich zu begrüßen ist. Allerdings ist die Frage des künftigen Verhältnisses zwischen den beiden Organisationen (einschließlich EMRK-Beitritt der EU) sehr komplex, umstritten und nicht einfach zu beantworten. Jedoch sollte der Europarat grundsätzlich seine Existenzberechtigung behalten, zumal er mit seinen 47 Mitgliedstaaten über eine deutlich größere Reichweite verfügt als die EU mit ihren 28, was gerade in Menschenrechtsfragen besonders erstrebenswert ist. Darüber hinaus hat der Europarat bis dato – vielleicht auch gerade aufgrund seines „Schattendaseins“ – sehr gut funktioniert und wegweisendes Völkerrecht geschaffen. Abgesehen davon arbeiten EU- und Europaratsfunktionäre seit jeher immer wieder zusammen. In Minderheitenfragen betrifft dies zum Beispiel die Kooperation der EU-Intergruppe für traditionelle Minderheiten im Europäischen Parlament mit den zuständigen Europarats-Fachleuten für das Europarat-Rahmenübereinkommen und die Sprachencharta.

Diskussionsbeitrag: Sie haben wiederholt von Völkerrecht gesprochen. Wann wird eine Minderheit zum Volk und kann das Selbstbestimmungsrecht der Völker in Anspruch nehmen? Aus der Imperialismus-Forschung haben wir gelernt, dass viele Imperien Probleme bekommen haben, wenn sie nicht mehr in der Lage waren, die Dinge an der Peripherie zu

kontrollieren, auch Sezessionen. Wie sehen Sie die Frage der Sezession in Europa? Kann man durch Minderheitenschutz vorbeugen?

Antwort: Das Selbstbestimmungsrecht der Völker ist in vielen Punkten umstritten, dies betrifft auch die Frage, ob eine Minderheit zugleich „Volk“ im Sinne dieses Rechts sein kann. Viele Wissenschaftler bejahen diese Frage grundsätzlich, zumal sonst zwei wichtige Ausübungsmodalitäten des Selbstbestimmungsrechts, nämlich der Zusammenschluss mit oder das Aufgehen in einem unabhängigen Staat, leerlaufen würden. Oft sind es ja gerade von ihrem konnationalen Staat durch Staatsgrenzen getrennte Gruppen und somit klassische Minderheiten, die Anspruch auf Selbstbestimmung erheben. Allerdings ist es gerade hier besonders wichtig, dass es sich – wie zum Beispiel auch im Falle der Kosovaren oder der Deutsch-Südtiroler – um *autochthone (alteingesessene)* Gemeinschaften handelt, die insofern mit dem klassischen „(Staats-)Volk“ vergleichbar sind, außerdem sollten diese möglichst kompakt siedeln. Die Tatsache, dass eine Minderheit grundsätzlich *Subjekt* bzw. *Trägerin* des Selbstbestimmungsrechts sein kann, bedeutet aber noch lange nicht, dass diese ohne Weiteres zur äußeren Selbstbestimmung *berechtigt* ist, vielmehr bedarf es in diesem Fall nach herrschender Meinung lang andauernder, systematischer und eklatanter Menschenrechtsverletzungen. Daher lässt sich im Fall der Kosovo-Albaner ein Recht auf Selbstbestimmung zumindest gut begründen, auf gar keinen Fall aber im Falle der Deutsch-Südtiroler, jedenfalls nicht für die heutige Zeit.

Zur Frage der Vorbeugung von Sezessionen in der Peripherie: Ich bin der Meinung, dass ein verhältnismäßiger und ausgewogener Minderheitenschutz in allen Fällen alternativlos ist, das Vorenthalten oder Zurückschrauben von Minderheitenschutz-Standards wäre kontraproduktiv. Darüber hinaus ist jeder Einzelfall genau zu betrachten, zu analysieren und zu beobachten, um ggf. rechtzeitig im Sinne der Verhinderung von Sezessionen und der Wahrung von Menschenrechten, Minderheitenrechten und des Friedens tätig werden zu können. Mehr ist nicht möglich.