

851/AE XX.GP

ENTSCHLIESSUNGSSANTRAG

der Abgeordneten Karel Smolle, Partnerinnen und Partner
betreffend Ratifizierung der Europäischen Charta über den Schutz der
Regional - und Minderheitensprachen

Der Nationalrat wolle beschließen:

“Die Bundesregierung wird ersucht, noch im September 1998 dem
Nationalrat die Europäische Charta über den Schutz der Regional - und
Minderheitensprachen zur Genehmigung vorzulegen.”

In formeller Hinsicht wird die Zuweisung an den Verfassungsausschuß
vorgeschlagen

Begründung

Die Rechtslage ethnischer Gruppen in Österreich

1. Vorbemerkung: Zur erforderlichen Akzeptanz des Rechts

Über die Situation ethnischer Gruppen in rechtswissenschaftlicher Methodik zu sprechen, ist schwierig. Denn wie bei kaum einem anderen Thema wird auf dem Gebiet des Minderheiten - oder Volksgruppenschutzes deutlich, wie begrenzt die Gestaltungsmöglichkeiten des Rechts sind und wie sehr sowohl die Schaffung von Rechtsnormen als auch ihre Durchsetzung von der Bereitschaft der Menschen abhängig ist, Normen zu akzeptieren. Eine rationale juristische Diskussion wird gerade in diesem Bereich überlagert von Emotionen, Vorurteilen und Ängsten.

Die Vorurteile und Ängste gegenüber Fremden - in einem weiten Sinn dieses Wortes - sind in Österreich in den letzten Jahren erschreckend gewachsen. Es ist vor allem die Zuwanderung von Ausländern - also Fremden im engeren rechtlichen Sinn - und die damit zusammenhängende Entstehung neuer ethnischer Gruppen, die bei vielen Österreichern solche Ängste ausgelöst oder verstärkt hat. Die autochthonen ethnischen Gruppen in Österreich sind insofern nur indirekt Opfer dieser Entwicklung, aber sie sind eben Opfer. Dazu braucht man nicht erst auf den schrecklichen Mord an den vier Roma in Oberwart im Februar 1995 hinzuweisen.

Wer die Vielfalt ethnischer Gruppen im eigenen Land als ein Reichtum empfindet, wird solchen Entwicklungen gegenüber

Verständnisschwierigkeiten haben. Wer allerdings die Vorurteile und Ängste gegenüber Fremden bei vielen Österreichern ignoriert und ohne Rücksicht darauf seine Ideale durchsetzen will, riskiert herbe Enttäuschungen. Das Recht ist ein sehr unzulängliches Instrument, um solchen emotionalen Phänomenen entgegenwirken zu können. Es kann die notwendige Bewußtseinsbildung nur punktuell unterstützen, ist aber seinerseits in hohem Maße vom Stand des gesellschaftlichen Bewußtseins abhängig. Volksgruppenpolitik muß daher vor allem eine Politik der Information und der Aufklärung sein.

Selbstverständlich kann man aber den Faktor Recht nicht ausklammern. Man kann dies schon deshalb nicht, weil die Situation ethnischer Gruppen durch ihre Rechte bestimmt wird. Die notwendige Informations- und Aufklärungsarbeit muß das Ziel haben, der erforderlichen Akzeptanz solcher Rechte den Boden zu bereiten. Die Diskussion um diese Rechte darf aber den Horizont des gesellschaftlichen Bewußtseins nicht außer Acht lassen.

Damit soll allerdings nicht gesagt sein, daß Gesetzgebung nur ein "Nachziehverfahren" gegenüber gesellschaftlichen Entwicklungen sein kann. Eine kritische Sichtung der bestehenden Rechtslage, das Aufzeigen immanenter Mängel und Unvollständigkeiten und ein daraus entwickelter Katalog von Änderungs - und Verbesserungsvorschlägen können selbst zu einem Teil jener Informations - und Aufklärungsarbeit werden, die hier angesprochen ist. Das gilt gerade für ein Land, dessen politische Kultur in so hohem Maße von rechtlichen Denkstrukturen geprägt ist, wie das in Österreich der Fall ist. Das Recht selbst wird so zu einem Faktor jener Bildung von Bewußtsein und Akzeptanz, die es zu seiner Wirksamkeit und Durchsetzbarkeit zugleich voraussetzen muß. Recht setzt Akzeptanz voraus, kann aber selbst einen - durchaus eigenständigen - Faktor im Prozeß der Herstellung dieser Akzeptanz bilden.

2. Verfassungsrechtliche Situation

Die Rechte der autochthonen ethnischen Gruppen in Österreich - in der Terminologie des Volksgruppengesetzes: der Volksgruppen - sind verfassungsrechtlich verankert. Sie gehören damit zu den verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten oder "Grundrechten". Allerdings ist diese verfassungsrechtliche Verankerung schon in formaler Hinsicht äußerst mangelhaft. Sie setzt sich aus einer Mehrzahl von Bestimmungen zusammen, die von ganz unterschiedlicher Herkunft sind und sich zu keinem einheitlichen Ganzen zusammenfügen. Die wichtigsten Bestimmungen finden sich im Staatsgrundgesetz von 1867 (Art. 19 StGG), im Staatsvertrag von St. Germain (1919) sowie im Wiener Staatsvertrag von 1955. Dazu kommen Art. 8 B-VG sowie Verfassungsbestimmungen in den Minderheitenschulgesetzen für Kärnten und für das Burgenland.

Bei einer dieser Bestimmungen, Art. 19 StGG, ist es schon strittig, ob sie überhaupt noch in Geltung steht. Art. 19 StGG spricht von "Volksstämmen" und "landesüblichen Sprachen", und nach älteren Entscheidungen des VfGH (Slg 2459/1952, 4221/1962) gibt es solche im heutigen Österreich nicht mehr. Diese aus der Lehre übernommene Begründung bekundet nicht gerade Verständnis für die heutige Situation der Volksgruppen; sie ist aber auch juristisch höchst zweifelhaft. Gewiß ist die Terminologie des StGG veraltet, aber sie wurde schon vom Reichsgericht der Monarchie in einer Weise interpretiert, die eine Anwendung auf die Situation der Volksgruppen im republikanischen Österreich durchaus möglich und geboten erscheinen läßt.

Das ist deshalb bedeutsam, weil Art. 19 StGG einen normativen Gehalt hat, der in einzelnen Punkten über die späteren Bestimmungen der Staatsverträge von St. Germain und Wien hinausgeht. Zum einen ist Art. 19 StGG die einzige geltende Verfassungsbestimmung, die die Volksgruppen als solche als Schutzsubjekte konstituiert und damit Ansatzpunkte zu einem kollektiven Schutz der Minderheiten liefert; alle anderen Bestimmungen schützen nur Individualrechte der Angehörigen der Volksgruppen. Das hat zum einen Konsequenzen für den Rechtsschutz. Vor dem VfGH und dem VWGH sind

mangels Rechtssubjektivität nicht Rechte der Volksgruppen als solche - z. B. die Aufstellung zweisprachiger Ortstafeln - einklagbar, sondern nur Individualrechte der Angehörigen der Volksgruppen. Von Art 19 StGG her ließe sich dies durchaus in Frage stellen, wobei man nur auf die Rechtsprechung des Reichsgerichtes und des VWGH zur Zeit der Monarchie - die die "Volksstämme" als Rechtssubjekte anerkannten - zurückgreifen müßte. Freilich setzt dies auch eine entsprechende Organisationsform der Volksgruppen voraus. Als einem "Kollektivrecht" korrespondiert dieser Bestimmung ferner eine Verpflichtung des Staates, die Volksgruppen nicht nur in ihrem Bestand zu wahren, sondern - im Sinne eines affirmative - action - Programmes - auch aktiv zu fördern. Der VfGH hat dem in seiner neueren Rechtsprechung, zumindest ansatzweise, auch Rechnung getragen.

Von dieser grundsätzlichen Bedeutung des Art. 19 StGG abgesehen reicht aber diese Bestimmung auch in ihren unmittelbar anwendbaren Details über spätere Regelungen hinaus. Art. 19 StGG garantiert allen Volksgruppen ein "unverletzliches Recht auf Wahrung und Pflege" ihrer Identität ("Nationalität und Sprache"). Er garantiert die Gleichberechtigung aller "landesüblichen Sprachen in Schule, Amt und öffentlichem Leben". Landesüblich sind nach der Rechtsprechung des Reichsgerichtes jene Sprachen, die in einem bestimmten Territorium - und als solches kommt auch das einer Gemeinde in Betracht - von einem Prozentsatz ab etwa 3,5% als Umgangssprache verwendet werden. Art. 19 StGG garantiert schließlich jeder Volksgruppe ein Recht auf Ausbildung in ihrer Minderheitensprache in öffentlichen Schulen. In all diesen Punkten ist Art. 19 StGG nicht - wie der Wiener Staatsvertrag - auf bestimmte Volksgruppen eingeschränkt. Jede Volksgruppe hat ferner einen Anspruch auf finanzielle Förderung des Unterrichts in der Minderheitensprache - in diesem Punkt reicht Art. 19 StGG selbst für die slowenischen und kroatischen Minderheiten über den Staatsvertrag von Wien hinaus.

Der V. Abschnitt des III. Teils des Staatsvertrages von St. Germain ragt als Teil des - heute untergegangenen - Minderheitenschutzsystems des Völkerbundes in die geltende österreichische Verfassungsordnung hinein. "Der in diesen Bestimmungen verankerte Minderheitenschutz ist als wenig effektiv und weitreichend anzusehen; er gewährleistet - im Unterschied zum altösterreichischen Nationalitätenrecht - lediglich Individualrechte und enthält keine ausdrückliche Anerkennung der Minderheiten als solche."

Bedeutungsvoller ist nach wie vor der Art. 7 des Wiener Staatsvertrages von 1955, der freilich nicht zur Gänze, sondern nur in seinen Ziffern 2, 3 und 4 Verfassungsrang besitzt und insofern nur als ein Torso dem Verfassungsrecht angehört. Das ist, von der inhaltlichen Einschränkung abgesehen, ein sprechendes Zeugnis für die zersplitterte Rechtslage des Volksgruppenschutzes auf Verfassungsebene. Die drei dem Verfassungsrecht angehörenden Ziffern schützen nur die slowenische und kroatische Minderheit in drei Bundesländern; es handelt sich daher um eine weitreichende, aber nicht umfassende Minderheitenschutzbestimmung.

Zu diesen aus dem alt - österreichischen Recht und dem Völkerrecht stammenden Bestimmungen kommt, wie gesagt, noch Art. 8 B-VG, der Deutsch

zur Staatssprache erklärt, dies aber "unbeschadet der den sprachlichen Minderheiten bundesgesetzlich eingeräumten Rechte". Diese Bestimmung stellt also eine Ermächtigung an den einfachen Bundesgesetzgeber dar, den sprachlichen Minderheiten Rechte des Gebrauchs ihrer Sprache einzuräumen, ohne freilich von sich aus den Bundesgesetzgeber dazu zu verpflichten. Verfassungsrang haben ferner die §§ 7 und 8 des Minderheiten - Schulgesetzes für Kärnten sowie § 1 des Minderheiten - Schulgesetzes für das Burgenland. Auch der - bundesverfassungsgesetzlich sehr differenziert nominierte - Gleichheitsgrundsatz und die damit zusammenhängenden Diskriminierungsverbote haben für die Volksgruppen eine spezifische Bedeutung.

Diese zersplitterte Verfassungslage mit zum Teil veralteten, zum Teil unvollständigen Bestimmungen ist für das österreichische Verfassungsrecht nicht untypisch. Sie ist aber auch innerhalb der oft beklagten Zersplitterung des gesamten österreichischen Bundesverfassungsrechtes ein Extremfall. Das ist kein Zufall, sondern Reflex der Rechts - und Verfassungspolitik auf dem Gebiet des Volksgruppenschutzes in der Zweiten Republik. Daß die wesentlichen Bestimmungen des österreichischen Minderheitenrechtes entweder noch aus der Monarchie oder aber aus dem Völkerrecht stammen, zeigt, daß es in der Zweiten Republik eine eigenständige und moderne Minderheitenpolitik schlicht immer noch nicht gibt.

Die Forderung nach einer Kodifizierung der zerstreuten Verfassungsrechtslage, nach einer Charta der Volksgruppenrechte, ist daher mehr als nur ein rechtsästhetisches Anliegen, wie es gelegentlich den Forderungen nach einer vereinheitlichenden Kodifikation des gesamten Bundesverfassungsrechts unterstellt wird. Es geht bei diesem speziellen Kodifikationsanliegen in der Tat darum, eine nicht nur einheitliche, sondern auch eindeutige Verfassungslage überhaupt erst zu begründen. Es geht ferner auch darum, jene bewußtseinsbildende Funktion des Rechts wirksam werden zu lassen, die dem Verfassungsrecht im allgemeinen stärker als dem einfachen - naturgemäß viel detaillierteren und technischeren - Gesetzesrecht zukommt, und die, wie gesagt, gerade auf dem Gebiet des Minderheitenschutzes eine so zentrale Bedeutung hat.

3. Verfassungsrechtsprechung

Die neuere Rechtsprechung des VfGH hat einiges an den Defiziten des formellen (gesetzten) Verfassungsrechts kompensiert. Seit 1981 sind einige Entscheidungen ergangen, die die Rechtsstellung der Volksgruppen deutlich verbessert haben.

Am Beginn dieser Judikatur steht die Aussage des VfGH (Slg 9224/1981), daß den verstreuten verfassungsnormen auf diesem Gebiet insgesamt "eine Wertentscheidung des Verfassungsgesetzgebers zugunsten des Minderheitenschutzes" zu entnehmen sei und daß eine "mehr oder minder schematische Gleichstellung von Angehörigen der Minderheiten mit

Angehörigen anderer gesellschaftlicher Gruppen (dieser) verfassungsgesetzlichen Wertentscheidung nicht immer genügen" könne. Vielmehr kann es "der Schutz von Angehörigen einer Minderheit gegenüber Angehörigen anderer gesellschaftlicher Gruppen sachlich rechtfertigen oder sogar erfordern, die Minderheit in gewissen Belangen zu bevorzugen". Wer den Stil der Verfassungsgerichtsbarkeit noch zu Beginn der 80er Jahre kennt, vermag den revolutionären Gehalt dieser Aussage zu ermessen. Sie beinhaltet einen Qualitätssprung im verfassungsrechtlichen Schutz der österreichischen Volksgruppen.

Der VfGH hat diese - später von ihm selbst (SIg 12.245/1989, 5. 578) als "richtungsweisend" qualifizierte - Aussage einer sehr sorgfältigen Prüfung der Kärntner Landtagswahlordnung mit ihrer die slowenische Volksgruppe nicht gerade begünstigenden Wahlkreiseinteilung vorangestellt. Auch wenn er die Verfassungswidrigkeit dieser Wahlordnung letztlich verneinte, hat er damit doch neue Maßstäbe der verfassungsrechtlichen Analyse und Begründung gesetzt. Anknüpfend an diese Aussage hat der Gerichtshof in Slg 12.245 auch den Auslegungsgrundsatz normiert, daß Minderheitenschutzbestimmungen "schon von ihrem Regelungszweck her nicht restriktiv ausgelegt werden dürfen".

In der Folge sind diese neuen Maßstäbe der Verfassungsinterpretation durchaus praktisch geworden. In mehreren Entscheidungen aus 1983 (SIg 9744, 9752, 9801) sowie 1987 (SIg 11.585) hat der VfGH die unmittelbare Anwendbarkeit der Ziffer 3 des Art. 7 des Wiener Staatsvertrages herausgearbeitet und damit für die Angehörigen aller im Wiener Staatsvertrag erfaßten Volksgruppen das Recht der Verwendung der Volksgruppensprache als Amtssprache vor Gerichten und Verwaltungsbehörden auch für den Fall durchgesetzt, daß es keine Ausführungsbestimmungen gibt oder diese Ausführungsbestimmungen das durch den Staatsvertrag gewährleistete Recht einschränken. Ausführungsregelungen sind zwar zulässig und in praktischer Hinsicht sinnvoll, sie müssen sich aber am Inhalt der Verfassungsrang besitzenden Staatsvertragsregelung messen lassen bzw. sind im Lichte dieser Regelung extensiv zu interpretieren.

In Fortsetzung dieser Rechtsprechung hat schließlich der VfGH 1989 (SIg 12.245) die Ziffer 2 des Art. 7 des Wiener Staatsvertrages als unmittelbar anwendbares subjektives Recht auf Elementarunterricht in der Volksgruppensprache interpretiert - und dies als ein Recht, das von den Angehörigen der im Wiener Staatsvertrag erfaßten Volksgruppen im jeweils gesamten Bundesland in Anspruch genommen werden darf (dies freilich in Abhängigkeit von einem gewissen Mindestbedarf). Obwohl diese Entscheidung durchaus ambivalente Aussagen trifft, ist sie insgesamt doch positiv zu bewerten. Als Konsequenz dieser Entscheidung wurde dann auch eine öffentliche zweisprachige Volksschule in Klagenfurt eingerichtet.

Daß es in dieser Linie der Rechtsprechung auch Rückschläge geben kann, belegt eine Entscheidung vom Dezember 1994 (G 241193), die das Recht der Verwendung der Volksgruppensprache auf die staatliche Hoheitsverwaltung einschränkt. Immerhin heißt es im Art 19 StGG, daß die Gleichberechtigung der

“landesüblichen Sprachen in Schulen, Amt und öffentlichem Leben vom Staat anerkannt (wird)”. Zu diesem öffentlichen Leben gehören auch „Serviceleistungen“ einer Kammer, um die es - in der Terminologie des VfGH selbst - in dieser Entscheidung ging.

Dieses Beispiel belegt zugleich, daß eine durchaus wohlwollende Rechtsprechung eine Kodifikation der Volksgruppenrechte nicht ersetzen kann.

4. Defizite der Rechtsdurchsetzung

Das einschlägige formelle Verfassungsrecht ist, wie gesagt, formal und inhaltlich defizitär. Defizitär - und dies wohl noch um einiges spektakulärer - ist aber vor allem seine Durchführung. Hier hat es wohl in den letzten Jahren einige Fortschritte, es hat aber auch Rückschläge gegeben.

a) Es gibt nach wie vor eklatante Defizite in bezug auf die zweisprachigen topographischen Bezeichnungen - und dies trotz der (wohl staatsvertragswidrigen) 25% - Klausel im Volksgruppengesetz (VGG). Auf die Unmöglichkeit, dieses kollektive Recht auch einzuklagen, wurde bereits hingewiesen.

b) Defizitär, weil die Regelung des Wiener Staatsvertrages in territorialer Hinsicht einschränkend, sind auch die aufgrund des VGG erlassenen Amtssprachenverordnungen.

Das staatsvertraglich verankerte Recht auf Gebrauch der Minderheitensprache als Amtssprache in den Gebieten mit gemischter Bevölkerung wurde zwar vom VfGH als unmittelbar anwendbares subjektives Recht von dieser verfassungswidrigen Einschränkung auf die in den Amtssprachenverordnungen tatsächlich festgelegten Gebiete befreit. Doch muß dabei auch der VfGH von einer “vergröberten statistischen Erfassung” ausgehen, die mangels einer zahlenmäßigen Erhebung der Minderheit zwangsläufig auf objektive Merkmale abzustellen hat. Das widerspricht zum einen dem verfassungsrechtlich verbürgten anonymen Bekenntnisprinzip und hat zum anderen auch keine gesicherte empirische Grundlage.

c) Defizite gibt es ferner in dem für die Volksgruppen besonders wichtigen Bereich der Kindergärten und Schulen.

Einen bedeutsamen Fortschritt auf diesem Gebiet stellt allerdings das Minderheitenschulgesetz für das Burgenland von 1994 dar. Immerhin brauchte es fast 40 Jahre, bis der den burgenländischen Kroaten im Wiener Staatsvertrag garantierte Anspruch auf Elementarunterricht auch auf der Ebene der Haupt- und Mittelschule mit diesem Gesetz erfüllt wurde. Ohne staatsvertragliche Verpflichtung wurde dieses Recht zugleich auf die ungarische Volksgruppe ausgedehnt. Freilich kann eine genaue Analyse, wie sie jüngst eine Wiener Dissertation (Dieter Kolonovits) vorgenommen hat, zeigen, daß, gemessen am Staatsvertrag, einiges verfassungs- und völkerrechtlich fragwürdig bleibt.

In Kärnten ist es um die unter massivem minderheitenfeindlichen Druck zustandegekommene Minderheitenschulgesetz - Novelle 1988 mit ihrem Zweilehrersystem ruhiger geworden. Die schlimmsten Befürchtungen sind anscheinend nicht eingetreten. Es gibt trotzdem berechtigte Zweifel an der Staatsvertragskonformität und damit Verfassungsmäßigkeit der Beschränkung des zweisprachigen Unterrichts auf die ersten drei Volksschuljahre. Ferner bewirkt die im Kärntner Minderheitenschulgesetz (§ 13) festgelegte Anmeldepflicht im autochthonen Siedlungsgebiet einen sozialen Assimilierungsdruck, der kaum jener minderheitenfreundlichen "Wertentscheidung" entspricht, die der VfGH dem einschlägigen Verfassungsrecht entnommen hat. Diese Anmeldepflicht verstärkt außerdem den spezifischen Assimilationseffekt, der durch den Mangel an Slowenischunterricht bereits in der Vorschulphase Platz greift.

Dem bereits erwähnten Erkenntnis des VfGH aus 1989 (Sig 12.245) folgte in Kärnten 1991 ein gesetzliches Regime, das es jedem slowenischsprachigen Österreicher im ganzen Landesgebiet ermöglichen soll, sein im Staatsvertrag von Wien verankertes Recht auf Elementarunterricht in seiner Muttersprache in Anspruch zu nehmen. Außerhalb des traditionellen Siedlungsgebietes ist jedoch slowenischer Unterricht nicht nur nach seiner örtlichen Dichte, sondern auch in der Stundenanzahl vom Bedarf abhängig gemacht. Dies äußert sich in Form einer gestaffelten Reduzierung slowenischer Unterrichtsstunden, und zwar hinunter bis auf bloß vier Stunden Slowenisch als Pflichtgegenstand. Überdies führt die Abhängigkeit zweisprachiger Schulstandorte vom örtlichen Bedarf letztlich dazu, daß der einzelne kein subjektives Recht hat, einen zweisprachigen, diesem Bedarf entsprechenden Schulstandort auch durchzusetzen. Die Einhaltung dieser - aus individualrechtlicher Perspektive bloß „objektivrechtlichen“ - Kriterien für die Organisation des Minderheitenschulwesens könnte als kollektives Recht wiederum nur (wie das „Recht auf zweisprachige Ortstafeln) von einer entsprechend organisierten Vertretung der Volksgruppe durchgesetzt werden.

Eine zweisprachige Führung von Kindergärten ist auf Verfassungsebene überhaupt nicht garantiert. Das burgenländische Kindertengesetz garantiert allerdings - ohne verfassungsrechtliche Verpflichtung - seit seiner Novelle aus 1990 zweisprachige Kindergärten: Die Volksgruppensprache muß in einem Ausmaß von mindestens 6 Stunden pro Woche als zusätzliche "Kindertengesprache" verwendet werden (§ 2a leg. cit.). Das Kärntner Kindertengesetz sieht eine zweisprachige Erziehung nach wie vor nicht vor. Die steirischen Slowenen haben, entgegen der Garantie des Wiener Staatsvertrages überhaupt keine Möglichkeit, ihre Muttersprache in öffentlichen Schulen zu erlernen, wie sie im übrigen auch sonst keine der ihnen im Staatsvertrag garantierten Rechte genießen. Angesichts des klaren Wortlauts dieser verfassungs- und völkerrechtlichen Regelung läßt sich dies nicht mit der Kleinheit dieser Volksgruppe rechtfertigen. Keine öffentlichen Schulen, sondern nur eine Privatschule mit Öffentlichkeitsrecht und großen Finanzierungsproblemen, gibt es für die tschechische und die slowakische Volksgruppe in Wien, wie überhaupt die ungelöste Schulfrage wohl das

zentrale Problem aller in Wien lebenden Volksgruppen, auch jener der burgenländischen Kroaten und der Ungarn, ist.

Vom Ideal, daß es für alle Angehörigen der Volksgruppen vom Kindergarten bis zur höheren Schule einschließlich der berufsbildenden höheren Schulen eine Chance auf Bildung in der jeweiligen Muttersprache gibt, ist die Realität trotz vieler Verbesserungen in den letzten Jahren noch um einiges entfernt. Art. 19 StGG bleibt insofern unerfüllt.

5. Die Rechte "neuer" ethnischer Gruppen in Österreich

Neben den autochthonen ethnischen Gruppen sind in Österreich - wie in vielen anderen Staaten Europas und der Welt - in den letzten Jahrzehnten durch Zuwanderung solche neuen Minderheiten entstanden: die Gruppen der Türken, Kurden, Bosnier, Polen, Serben usw. Es sind diese Gruppen, die in Teilen des Bundesgebietes wohnen und zum Teil bereits in der zweiten oder dritten Generation hier "beheimatet" sind, die aber schon deshalb nicht unter die Definition der Volksgruppen in § 1 Abs. 2 VGG fallen, weil sie überwiegend nicht österreichische Staatsbürger sind. Jedenfalls ist die Staatsbürgerschaft des "Gastlandes" kein Definitions kriterium solcher Migrantenminderheiten. Aber auch soweit Angehörige dieser Gruppen österreichische Staatsbürger sind, werden sie nicht als Angehörige ethnischer Minderheiten im Sinne eines auf autochthonen Gruppen eingeschränkten Minderheitsbegriffs verstanden.

Auf die nicht - autochthonen ethnischen Gruppen bezieht sich keine der erwähnten Regelungen des österreichischen Minderheitenschutzes - Verfassungsrechtes. Das bedeutet natürlich nicht, daß die Angehörigen dieser Minderheiten rechtlos wären. Sie genießen den Schutz aller Rechte, die nicht auf Staatsbürger eingeschränkt sind; sie genießen insbesondere auch den Schutz aller Grundrechte, soweit diese als Jedermannsrechte ("Menschenrechte") formuliert sind. Das ist schon auf der Basis des StGG bei zahlreichen Grundrechten der Fall und wurde durch die EMRK mit ihren Zusatzprotokollen noch erweitert.

Kein Jedermannsrecht ist allerdings das Recht auf Aufenthalt und kann dies wohl auch nicht sein. Kein Jedermannsrecht ist auch der Gleichheitsgrundsatz des B - VG (Art. 7). Es gibt zwar eine neuere Rechtsprechung, wonach gemäß dem BVG betreffend die Durchführung der Konvention über die Beseitigung aller Formen der rassischen Diskriminierung der Gleichheitsgrundsatz auch für Fremde gilt. Damit sind Differenzierungen zwischen den Fremden untereinander nur mehr verfassungskonform, wenn sie sachlich gerechtfertigt sind. Differenzierungen zwischen Staatsbürgern und Fremden bleiben aber im Prinzip uneingeschränkt zulässig. In diesem Punkt hat zwar der Beitritt zur EU einiges gravierend verändert. Die durch das EU - Recht geforderte weitgehende Gleichstellung von Inländern und Unionsbürgern - sie kann gelegentlich sogar auf eine Besserstellung der nicht - staatsangehörigen Unionsbürger im Sinne einer "Inländerdiskriminierung" hinauslaufen - erfaßt freilich gerade jene Gruppen nicht, die sich durch Zuwanderung in den letzten Jahren in Österreich neu gebildet haben, weil ihre Herkunfts länder nicht Mitglieder der EU sind. Insofern hat der EU - Beitritt diese Menschen noch mehr degradiert: Sie sind heute rechtlich nicht nur Bürger zweiter, sondern solche dritter Klasse.

Auch das Völkerrecht klammert diese Gruppen weitgehend aus seinen Schutzbestimmungen zugunsten nationaler und sprachlicher Minderheiten aus. Nach der klassisch gewordenen Definition von Capotorti bildet die Staatsangehörigkeit ein Definitionsmerkmal des völkerrechtlichen Minderheitenbegriffs. Auch Art. 27 des UN - Paktes über bürgerliche und politische Rechte, der von Staaten mit "ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten" spricht, ohne diesen Begriff der Minderheiten explizit auf Staatsangehörige einzugrenzen, wurde zunächst in diesem Sinne interpretiert. 1991 entschied jedoch das Menschenrechtskomitee, daß die Garantien dieser Bestimmung auch auf Minderheiten anzuwenden seien, die von Fremden gebildet werden. Die grundlegende Bedeutung dieser Entscheidung liegt darin, daß damit der traditionelle, als kollektives Staatsbürgerrecht verstandene Minderheitenschutz zu einem Menschenrecht geworden ist, wenn auch die praktischen Folgen dieser Entscheidung gering sind, weil zum Minderheitenbegriff des UN - Paktes auch eine gewisse historische Stabilität in einem Land gehört und Immigranten sich nach längerer Aufenthaltsdauer meist um Einbürgerung bemühen.

Neuere Bestrebungen auf internationaler Ebene beziehen sich aber bewußt auf den Schutz der sprachlichen und kulturellen Identität von Gastarbeitern. So normiert eine 1991 verabschiedete UN - Konvention über Wanderarbeiter in ihrem Art. 31: "Die Vertragsstaaten gewährleisten die Achtung der kulturellen Identität der Wanderarbeiter und ihrer Familienmitglieder und hindern diese nicht an der Aufrechterhaltung ihrer kulturellen Verbindungen zu ihrem Heimatstaat." Auch die KSZE - Dokumente zur sog. "menschlichen Dimension" enthalten vorsichtig formulierte Verpflichtungen in diese Richtung. Es ist allerdings bezeichnend, daß die besagte UN - Konvention bislang nur von Mexico und Marokko ratifiziert wurde. Das zeigt ein Interesse der jeweiligen Heimatstaaten, gleichsam als Schutzmacht aufzutreten, verstärkt aber zugleich die Abwehrhaltung der Gastländer.

Unübersehbar ist, daß sich die Interessenlage dieser neuen Minderheiten von jener der traditionellen Volksgruppen sehr grundlegend unterscheidet. Den traditionellen Volksgruppen geht es um die Erhaltung ihrer Identität in einer Gesellschaft, in der sie im Prinzip alle individuellen Rechte besitzen, die den Mitgliedern dieser Gesellschaft zukommen. Den neuen Minderheiten geht es primär um den Zutritt zu dieser Gesellschaft. Ihr Hauptanliegen ist die Integration, und erst ab dem Punkt, in dem sich die Möglichkeit der Integration zu einem Druck zur Assimilation steigert, laufen ihre Interessen mit denen der traditionellen Volksgruppen wieder parallel. Mit einer Extension des klassischen Schutzes ethnischer, sprachlicher und/oder religiöser Minderheiten auf diese neuen Gruppen ist daher für letztere nicht allzuviel gewonnen. Es geht für diese vor allem um die Chance zur Integration, freilich ohne Zwang zur Assimilation. Dazu bedürfte es neuer Ansätze im Staatsbürgerschaftsrecht, im kommunalen Wahlrecht etc.

Zum allgemeinen Verständnis der Charta

Die Europäische Charta der Regional - oder Minderheitensprachen ist eine völkerrechtlich verbindliche Konvention des Europarates. Mit Inkrafttreten für Österreich entstehen völkerrechtlich verbindliche Vertragspflichten gegenüber den anderen Vertragsstaaten, deren Erfüllung entsprechend den in Teil IV der Charta enthaltenen Bestimmungen überwacht wird. Die Verpflichtungen sind im Hinblick auf den Status der Sprachen) die innerstaatlichen Rechtsvorschriften und die staatliche Politik zum Schutz und zur Förderung der entsprechenden Sprachen umzusetzen. Teil II umfaßt Ziele und Grundsätze für den staatlichen Schutz der Regional - oder Minderheitensprachen und die entsprechende Politik, die die Vertragsstaaten durch entsprechende, selbst gewählte Maßnahmen umzusetzen haben. Teil III enthält zur Auswahl durch die Vertragsstaaten Verpflichtungen zu bestimmten konkreten Maßnahmen.

Die Verpflichtungen wurden im Hinblick auf die unterschiedlichen Situationen der Sprachen so ausgestaltet, daß sie den Vertragsstaaten einen größeren Handlungsspielraum bei der Umsetzung der Verpflichtungen lassen. Dabei muß jedoch das Ziel der Charta gesichert sein, diese Sprachen als einen lebendigen Aspekt der europäischen kulturellen Identität zu erhalten und weiterzuentwickeln.

Ein Vorzug der Charta ist die genaue Definition des Ausdrucks "Regional - oder Minderheitensprachen". Unter ihnen werden Sprachen verstanden, die herkömmlicherweise in einem bestimmten Sprachraum eines Staates von Angehörigen dieses Staates benutzt werden, die eine Gruppe bilden, die zahlenmäßig der übrigen Bevölkerung des Staates unterlegen ist, und die sich von der Amtssprache dieses Staates unterscheidet. Nicht erfaßt werden Dialekte der Amtssprache bzw. die Sprachen von Zuwanderern. Der Anwendungsbereich der Charta ist daher auf die Sprachen der "traditionell ansässigen" Volksgruppen beschränkt, wobei der Übergang sicherlich fließend ist und durch die Charta selbst nicht bestimmt wird.

Der Nationalrat hat am 31. Jänner 1996 einstimmig folgende Entschließung verabschiedet:

"Die Bundesregierung wird ersucht, noch im laufenden Jahr 1996 dem Nationalrat die Europäische Charta der Regional - oder Minderheitensprachen und das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten zur Ratifizierung vorzulegen."

Hinsichtlich des Rahmenübereinkommens ist die Bundesregierung mit Regierungsvorlage (889 d. B.) der Aufforderung des Nationalrates nachgekommen, wenn auch mit Verzug, eine Regierungsvorlage zur Europäischen Charta der Regional - oder Minderheitensprachen ist nach wie vor ausständig.