

Ortsnamenkonflikte:

Der Beitrag der Rechtsvergleichung und des internationalen Rechts zu ihrer Lösung – unter besonderer Berücksichtigung der Situation in Kärnten und in Südtirol

Peter Hilpold

1. Vorbemerkungen

Ortsnamenkonflikte sind regelmäßig von außergewöhnlicher Emotionalität gekennzeichnet und einer sachlichen Auseinandersetzung oft schwer zugänglich. Während das Sachproblem als solches bei einem pragmatischen Zugang ohne weiteres zu lösen wäre, ist die vielfältige Verquickung mit weit darüber hinausreichenden Regelungsfragen dafür verantwortlich, dass sich an diesem Thema Streitfragen außerordentlicher Dimension entzünden können. Häufig sind die Fronten in dieser Frage auf lokaler Ebene völlig verhärtet, und der nationale Rechtsrahmen, der regelmäßig vage und mehrdeutig formuliert ist, wird von allen beteiligten Parteien einseitig und starr interpretiert. In dieser Situation erscheint es zuweilen hilfreich, auf das internationale Recht zurückgreifen, das ex definitione supra partes steht, oder aber in der Rechtsvergleichung Abhilfe zu suchen. Ausländische Problemlösungsmuster sollen für die Überwindung vergleichbarer heimischer Konflikte herangezogen werden. Insbesondere soll dadurch eine Hilfestellung für die unparteiische Auslegung der nationalen Rechtsordnung gewonnen werden.¹⁾ In Bezug auf die Situation in Südtirol bietet sich ein Vergleich mit Kärnten aus vielerlei Gründen an, die nachfolgend noch zu präzisieren sein werden. Die kürzlich gelungene Lösung des Kärntner Ortstafelkonflikts und die gegenwärtigen Bemühungen, den Ortsnamenstreit in Südtirol bald zum Abschluss zu bringen, stellen unmittelbare Anlässe dar, diese beiden Situationen gegenüberzustellen. Gleichzeitig sind aber auch die Grenzen eines solchen Vergleichs aufzuzeigen. Es wäre verfehlt, zu glauben, dass ausländische Problemlösungsansätze ohne weiteres übernommen werden können. Die Nützlichkeit solcher vergleichender Überlegungen ist vielmehr auf weit höherer Abstraktionsebene zu suchen: Es sind die konstruktiven Problemlösungsbemühungen eines weitgehend entemotionalisierten Diskurses, die letztlich in Kärnten zielführend waren und damit als beispielgebend angesehen werden sollten. Ähnliches gilt für die Bezugnahme auf das internationale Recht: Auch diese bietet kaum präzise, „harte“ Problemlösungsrezepte, sondern verlangt ein Aufeinanderzugehen der Parteien unter besonderer Berücksichtigung der Minderheitenrechte.

2. Die Dimensionen des Konfliktes

Ortsnamen haben einmal eine rein geographische Orientierungsfunktion. Sie sind vielfach Zufallsprodukte der Geschichte²⁾ – wenngleich von hohem kulturhistorischem Wert – und dienen seit alters dazu, das dreidimensionale Territorium durch eindimensionale Laute intellektuell zu strukturieren. Diese Strukturierungsbemühungen reichen weit über die Regionen hinaus, die von den einzelnen Völkern und Sprachgemeinschaften auch tatsächlich physisch beherrschbar sind. Aus diesem Grund sind sog. Exonyme entstanden, also Benennungen von oft weit entfernt liegenden geographischen Gegebenheiten in der Sprache eines anderen Volkes, wie z.B. Rom oder Mailand für Roma oder Milano oder Colonia und Amburgo für Köln und Hamburg. Wird ein Territorium hingegen von mehreren Sprachgemeinschaften besiedelt, so sind Doppelbezeichnungen schließlich der Regelfall. In einer solchen Situation müsste eine offizielle Anerkennung der Doppelbenennung eigentlich als Selbstverständlichkeit erscheinen. Es darf aber nicht übersehen werden, dass geographische Bezeichnungen Territorialansprüche abstecken.³⁾ Über topographische Benennungen wird die physische Beherrschung eines Gebietes bzw. der Anspruch darauf signalisiert. Die Beibehaltung ursprünglicher Bezeichnungen nach einem Herrschaftswechsel erinnert hingegen tagtäglich an Souveränitätsverhältnisse der Vergangenheit – und deutet zumindest abstrakt die Möglichkeit ihrer Wiederherstellung an.

1) Damit ist der bekannte Grundsatz angesprochen, wonach eine zentrale Funktion der Rechtsvergleichung gerade in der Hilfestellung liegt, die eigene Rechtsordnung besser zu verstehen. Vgl. dazu auch P. Hilpold (2001), *Modernes Minderheitenrecht*, Manz, S. 13 ff.

2) Anders verhält es sich mit künstlich geschaffenen Toponymen, um einen Herrschaftsanspruch politisch zu untermauern, so wie dies in Bezug auf Südtirol durch die Tolomeischen Namensschöpfungen der Fall war.

3) Vgl. dazu auch die Problematik rund um den Namenskonflikt zwischen Griechenland und der Früheren Jugoslawischen Republik Makedonien. Von der Ferne betrachtet mag dieser Streit unverständlich und völlig übertrieben erscheinen. Hinter dem Namenskonflikt standen (und stehen) aber konfigrierende souveräne Ansprüche. Vgl. P. Hilpold (1993), „Die Makedonienfrage“, in: 60, *Europa Ethnica*, 3/1993, S. 113–120 sowie ders. (1994), „Makedonien und Griechenland: Belastungsprobe für die Europäische Union“, in: *Integration*, 1/1994, S. 1–10 und M. Craven (1995), „What's in a Name – The Former Yugoslav Republic of Macedonia and Issues of Statehood“, in: 16 *Australian Yb of Int. L.*, S. 199 ff.

Die weitgehende Umbenennung geographischer Gegebenheiten war seit jeher ein Beherrschungsinstrument. Im Westfälischen System ab 1648, als der Personalverband definitiv vom Territorialstaat abgelöst worden ist, sind Benennungen aber definitiv zu Marksteinen von Souveränitätsansprüchen geworden.

„Wer ein Gebiet beherrscht oder beansprucht, der bezeichnet es auch“, könnte man diese Haltung in ihrer Grundtendenz charakterisieren. Die einzige Gegenbewegung entstand durch den sich herausbildenden Minderheitenschutz, in dessen Rahmen immer deutlicher wurde, dass diese Angelegenheit keine rein etatistische war, sondern dass noch eine weitere Ebene, die subnationale und individualistische, zu berücksichtigen ist. Ortsnamen sind Teil des kulturellen Vermögens eines Volkes, und sie werden auch zusehends stärker als Teil der individuellen kulturellen Identität empfunden.

Der in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts europaweit erstarkende Nationalismus hat die Voraussetzungen geschaffen, dass all diese Elemente über kurz oder lang aufeinanderprallen mussten und schließlich der Ortstafelkonflikt heraufbeschwört worden ist.⁴⁾

Diese Situation musste nach dem Ersten Weltkrieg eskalieren, als der Vielvölkerstaat Österreich-Ungarn aufgelöst worden ist und an seine Stelle Nationalstaaten „entlang klar erkennbarer ethnischer Linie“ treten sollten, obwohl es diese angesichts der Völkergemengelage vielfach gar nicht gab. Hinzu trat noch das Problem, dass einzelne Territorien in ganz offenkundiger Verletzung des Selbstbestimmungsprinzips aus rein machtpolitischen Kalkül anderen Staaten zugeschlagen worden sind, ohne dass irgendwelche Minderheitenschutzverpflichtungen auferlegt worden wären. Ein ganz besonders eklatanter Fall war gerade jener Südtirols.⁵⁾

Der Ortstafelkonflikt hängt damit eng mit dem nationalistischen Geist des ausgehenden 19. Jahrhunderts zusammen und ist mit der Friedensregelung nach dem Ersten Weltkrieg richtig entfacht worden. Besonders deutlich kommt dies in Bezug auf Südtirol zum Ausdruck, wo die Ortsnamengebung Teil einer systematischen Entnationalisierungspolitik wurde, die die Unumstößlichkeit und die Irreversibilität des italienischen Territorialanspruchs untermauern sollte.

Die Zeit nach dem Ersten Weltkrieg war für Kärnten und für Südtirol mit traumatischen Erfahrungen verbunden. War in Südtirol die faschistische Entnationalisierungspolitik mit systematischer Gewaltanwendung und Entrechtung verbunden, so war diese Zeit in Kärnten von kriegerischen Auseinandersetzungen gekennzeichnet, da der neu gegründete SHS-Staat, das Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen, das spätere Jugoslawien, sich das gemischtsprachige Südkärnten gewaltsam einverleiben wollte. Dies konnte durch den sog. Kärntner Abwehrkampf, ganz maßgeblich aber auch durch die militärische Hilfe der Siegermächte verhindert werden, wobei interessanterweise die militärische Unterstützung durch Italien von zentraler Bedeutung war.

Die Emotionalität des Ortstafelstreits kann deshalb nur aus der Perspektive dieser historischen Ereignisse

verstanden werden. In Südtirol wurde die Aufzwingung vielfach künstlich geschaffener, ahistorischer Bezeichnungen zum Synonym einer Unterdrückungspolitik, die schließlich in ein Umsiedlungsabkommen mündete. Umgekehrt wurden die artifiziellen italienischen Ortsnamen für die zugewanderte italienische Bevölkerung mit der Zeit Teil ihrer kulturellen Realität und symbolischer Ausdruck ihres Heimatrechts in diesem Land. Es wäre verfehlt, dieses Heimatrecht zu bestreiten. Strittig bleibt aber, wie umfassend der daraus ableitbare Anspruch auf eine italienische Ortsnamengebung ist. Während der Auffassung, wonach der Heimatbegriff die Übernahme der deutschen und ladinischen Ortsnamen durch alle in diesem Land Lebenden voraussetze,⁶⁾ nicht gefolgt werden kann, so ist es wohl ebenso unzutreffend, dass damit ein Rechtsanspruch auf die vollständige Umsetzung des Tolomeischen „Prontuario“ gegeben sei. Gefordert sind Kompromisslösungen, die nur durch vertrauensbildende Maßnahmen und einen intensiven politischen Dialog zu erreichen sind.

Dass ein solcher Kompromiss gelingen kann, zeigt gerade das Kärntner Beispiel. Auch dort verliefen tiefe Gräben zwischen den Parteien. Die jugoslawischen Territorialansprüche nach dem Ersten Weltkrieg, die nach dem Zweiten Weltkrieg in einer sogar noch extensiveren Form wiederholt wurden, die Grausamkeiten, die im Partisanenkrieg, aber auch durch die jugoslawischen Besatzungskräfte verübt worden sind, haben eine „Kärntner Urangst“, eine Angst vor dem „furor slovenicus“ geschaffen, der in weiten Teilen der deutschsprachigen Kärntner Bevölkerung tief verwurzelt ist.⁷⁾ Auf der anderen Seite bestehen Ängste mit umgekehrten Vorzeichen: Die slowenische Bevölkerung sah sich über Jahrhunderte hinweg einer schleichenden Assimilierung und einer faktischen Diskriminierung im gesellschaftlichen Leben ausgesetzt. Im Rahmen der Kärntner Volksabstimmung 1920 hat die slowenischsprachige Kärntner Bevölkerung ein überwältigendes Bekenntnis für Österreich abgegeben⁸⁾, das aber lange Zeit nicht hinreichend durch entsprechende Schutzmaßnahmen honoriert worden ist. Hinzu kommen noch die Erfahrungen aus der Zeit der nationalsozialistischen Herrschaft, die von einer systematischen Verfolgung und Vertreibung der slowenischsprachigen Bevölkerung gekennzeichnet war. Diese Epoche hat sich in das Gedächtnis der slowenischsprachigen Bevölkerung als eine Art „furor teutonicus“ eingepreßt. Auch die Zeit nach 1945 war

4) Bekannt ist, dass Ettore Tolomei bereits in dieser Zeit mit den Arbeiten am „Prontuario“ begann.

5) Vgl. zu dieser Thematik insgesamt P. Hilpold (2011), „Neue Perspektiven der Selbstbestimmung? Möglichkeiten und Grenzen der völkerrechtlichen Verselbständigung von Territorien in Europa“, in: 68, *Europa Ethnica*, 1–2/2011, S. 32–49.

6) Diese Auffassung wurde – zumindest in der Vergangenheit – von einzelnen politischen Kräften in Südtirol vertreten.

7) Vgl. dazu ausführlich J. Pirker (2010), *Kärntner Ortstafelstreit, Nomos*. Vgl. auch S. Karner/S. Hartl (2005), „Die Verschleppung von Kärntnern 1945 durch jugoslawische Partisanen“, in: S. Karner/A. Moritsch (Hrsg.), *Aussiedlung – Verschleppung – nationaler Kampf, Kärnten und die nationale Frage*, Bd. 1, Heyn.

8) Vgl. dazu unten Pkt. 4.

für die slowenischsprachige Bevölkerung Kärntens mit vielen negativen Erfahrungen verbunden. So wurden die minderheitenschutzrechtlichen Verpflichtungen aus dem Staatsvertrag 1955 nur sehr zögerlich, halbherzig und mit großer zeitlicher Verspätung umgesetzt. Die Assimilation schritt dabei unentwegt fort, und die Bemühungen der slowenischsprachigen Bevölkerung, sich im gesellschaftlichen Leben Kärntens zu behaupten, waren nur sehr langsam und partiell von Erfolg gekrönt. Die Ortstafeln wurden dabei zum Gradmesser der Akzeptanz der slowenischen Identität Kärntens. Die einschlägigen Äußerungen des früheren Kärntner Landeshauptmanns Jörg Haider und die wiederholte Nichtbeachtung der hier maßgeblichen VfGH-Judikatur durch die Kärntner Landesregierung musste die slowenische Minderheit als weitere Provokation empfinden und in ihrer Überzeugung bestärken, dass Hartnäckigkeit in dieser Frage eine zentrale Voraussetzung für das kulturelle Überleben der Volksgruppe sei. Dass schließlich jene Kräfte die Oberhand behalten sollten, die für einen Ausgleich und für ein Aufeinanderzugehen beider Volksgruppen plädierten, ist Beleg dafür, dass die nationalistische Rhetorik, die den Ortstafelstreit häufig kennzeichnet, auch überwunden werden kann. Dabei hat sich gezeigt, dass eine gewisse räumliche und sachtechnische Distanz vom örtlichen Konflikt die Erbringung von konstruktiven Problemlösungsbeiträgen erleichtert: Dies war sowohl in Bezug auf die einschlägigen Bemühungen der österreichischen Bundesregierung als auch hinsichtlich verschiedener Erkenntnisse des österreichischen Verfassungsgerichtshofs der Fall.

3. Ortstafelstreit in Kärnten und in Südtirol – ein geeigneter Vergleichsgegenstand?

Wird Rechtsvergleichung betrieben, so geschieht dies regelmäßig mit der Intention, Anregungen für die rechtliche Auslegung oder aber für die rechtsgestaltende Fortentwicklung nationaler Rechtsnormen zu erhalten. Die bloße Gegenüberstellung von Normen und Rechtsinstituten derselben Sachmaterie stellt per se noch keine sinnvolle Rechtsvergleichung dar. Es bedarf vielmehr rechtstatsächlicher und rechtsstruktureller Parallelen, wobei das Vorliegen von vergleichbaren Interpretationsspielräumen die potentielle Nützlichkeit eines Vergleichs weiter erhöht. Das Vorliegen eines übergeordneten Rechtsrahmens, insbesondere des Völkerrechts, kann zusätzlich die Rechtsvergleichung erleichtern. Die parallele Betrachtung von Südtirol und Kärnten ergibt in diesem Zusammenhang ein gemischtes Bild. Tatsächlich sind nämlich zahlreiche Elemente vorhanden, die auf ähnliche rechtstatsächliche Voraussetzungen verweisen. Andere Aspekte wiederum divergieren sehr stark. So mag es interessant erscheinen, festzuhalten, dass Kärnten und Südtirol eine nahezu idente Bevölkerungsgröße aufweisen.⁹⁾ Wie gezeigt, gibt es auch Parallelen in Hinblick auf die historischen Umstände, die den Ortstafelstreit entfacht haben. Die Auflösung des Vielvölkerstaates Österreich-Ungarn und die nationalstaatliche Konfrontation in Mitteleuropa ha-

ben praktisch zeitgleich dieses Problem zum Entstehen gebracht. Auch verschiedene moderne Entwicklungen legen die Sinnhaftigkeit eines Vergleichs nahe, hat sich doch in den letzten Jahren und Jahrzehnten ein internationaler Rechtsrahmen herausgebildet, der die parallele Anwendung von – wenn auch durchgehend sehr abstrakten – Rechtsregeln ermöglicht. Schließlich ist noch zu erwähnen, dass auch ganz spezifische völkervertragsrechtliche Bestimmungen die zweiamige Ortsnamengebung in den betreffenden Regionen regeln: So Pkt. 1 b) des Gruber-De Gasperi-Abkommens vom 5. September 1946 in Bezug auf Südtirol und Art. 7 Z 3 des Staatsvertrages von Wien 1955 in Bezug auf Kärnten. Dann sind aber wiederum beide Situationen von völlig unterschiedlichen rechtstatsächlichen Voraussetzungen gekennzeichnet. Schon der Anteil der slowenischen Minderheit an der Gesamtbevölkerung verdeutlicht – bezogen auf die Größe der einzelnen Sprachgruppen in Südtirol – die Unterschiedlichkeit der Situationen: Macht die deutschsprachige Bevölkerung etwas mehr als zwei Drittel der Südtiroler Bevölkerung aus, die italienischsprachige etwas mehr als ein Viertel und liegt die ladinische Sprachgruppe bei über 4%, so erreicht die slowenische Minderheit in Kärnten mit 2,3% der Kärntner Gesamtbevölkerung vergleichsweise nicht einmal die prozentuale Stärke der kleinsten Südtiroler Sprachgruppe.¹⁰⁾ Im ausgehenden 19. Jahrhundert dürfte der Bevölkerungsanteil der Slowenen in etwa jenem der Italiener in Südtirol zum gegenwärtigen Zeitpunkt entsprochen haben. Die historischen Umstände für den Rückgang der slowenischen Minderheit sind aber völlig einzigartig. In der österreichisch-ungarischen Monarchie war – zumindest in Cisleithanien – die deutsche Sprache absolut dominant. In Kärnten war Slowenisch die Sprache des Klerus und der Bauern, während die Lehrer das Deutschtum propagierten. Landflucht und Verstädterung haben faktisch das Slowenische geschwächt. Hinzu kam, dass die Slowenen bis zur Gründung des SHS-Staates keine Schutzmacht im Hintergrund hatten. Die Assimilierung war eine graduelle, schleichende. Völlig anders gestaltete sich hingegen die Entwicklung des Ortsnamensstreits in Südtirol. Dort war die Aufoktroierung künstlich geschaffener Toponyme eine relativ rezente Aktion, deren Urheber – sowohl was die Namensschöpfung als auch was die dahinterstehenden politischen Kräfte anbelangt – klar identifizierbar sind. Rechtshistorisch betrachtet geschah diese Aktion an einer Zeitenwende: Im Völkerbundsystem bildeten sich gerade Ansätze für multilaterale minderheitenrechtliche Schutzverfahren heraus¹¹⁾, doch waren diese noch partikulärer Natur, und

9) Kärnten hat 558.000 Einwohner, Südtirol 507.000. Kärnten ist mit 9.500 km² etwas größer als Südtirol mit 7.400 km².

10) Im Rahmen der Volkszählung 2001 erklärten knapp über 13.000 Kärntner als Umgangssprache Slowenisch. Die Aussagekraft dieser Erklärungen wird aber stark in Zweifel gezogen. Die tatsächliche Größe der Volksgruppe wird von vielen Seiten als wesentlich höher angesetzt.

11) Vgl. P. Hilpold (2006), „Minderheitenschutz im Völkerbundsystem“, in: Ch. Pan/B.S. Pfeil (Hrsg.), *Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa*, Handbuch der europäischen Volksgruppen Bd. 3, Springer: Wien/New York 2006, S. 156–189.

ein allgemeines Menschenrechtsschutzsystem sollte sich erst im Anschluss an die Gründung der Vereinten Nationen 1945 ausformen. Eine entscheidende Frage für die Beurteilung der Vorfälle dieser Epoche wird sein, inwiefern die später geschaffenen Schutzinstrumente auch rückwirkend zur Anwendung kommen können bzw. zumindest als Interpretationsinstrument herangezogen werden können.

4. Zur Situation der Kärntner Slowenen¹²⁾

Zum Siedlungsgebiet der Kärntner Slowenen werden üblicherweise das Jauntal (Podjuna), das Rosental (Roz) sowie das Gailtal (Zilja) gezählt, wobei allerdings einerseits weitere Gebiete (wie jenes um Völkermarkt/Velikovec) dazuzuzählen wären, andererseits festzuhalten ist, dass das Gailtal nicht zur Gänze zum Kärntner Siedlungsgebiet gehört.¹³⁾

Die slowenische Besiedlung Kärntens begann schon gegen Ende des 6. Jahrhunderts; im 7. Jahrhundert entstand das slowenische Fürstentum Karantanien. Um 740 mussten die Baiern gegen die vorrückenden Awaren zu Hilfe gerufen werden, wodurch Karantanien unter bairisch-fränkischer Oberhoheit kam.¹⁴⁾ Nachdem seit 828 bairisch-fränkische Grafen an die Stelle der bis dahin regierenden einheimischen Fürsten getreten waren, begann eine verstärkte deutsche Zuwanderung.¹⁵⁾ Die Folgezeit war von einem kontinuierlichen Rückgang der slowenischen Bevölkerung gekennzeichnet; nur im gebirgigen Oberkärnten konnten die Slowenen bis gegen 1300 ein großes geschlossenes Siedlungsgebiet behaupten.¹⁶⁾ Der in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in großen Teilen Europas erstarkende Nationalismus ließ auch diese Region nicht unberührt und führte zu entsprechenden Auseinandersetzungen.¹⁷⁾ Dabei fanden die Slowenen in der katholischen Kirche, aber auch im Kaiserhaus Rückhalt, während das Deutschtum von deutschliberalen und antiklerikalen Kreisen gefördert wurde und in der Lehrerschaft besondere Unterstützung fand.¹⁸⁾

Nach dem Ersten Weltkrieg beanspruchte das Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen auch das gemischt-sprachige Gebiet Kärntens. Auf der Grundlage des Friedensvertrages von Saint Germain kamen das Mießtal und die Gemeinde Seeland ohne Volksabstimmung zu Jugoslawien, das Kanaltal hingegen zu Italien.¹⁹⁾ Über die staatliche Zuordnung weiterer Territorien sollten Volksabstimmungen entscheiden, wobei diese – gerade auch aufgrund der Unterstützung durch die slowenisch-sprachige Bevölkerung – in überwältigender Form zugunsten Österreichs ausgingen.²⁰⁾ In einer Entschließung hat die Vorläufige Landesversammlung an die Kärntner Slowenen für eine Abstimmung zugunsten Österreichs appelliert und im Gegenzug versprochen, „dass sie den slowenischen Landsleuten ihre sprachliche und nationale Eigenart jetzt und allezeit wahren, und dass sie deren geistigem und wirtschaftlichen Aufblühen dieselbe Fürsorge angedeihen lassen wird, wie den deutschen Bewohnern des Landes.“²¹⁾

Der Friedensvertrag von Saint-Germain 1919 hatte Österreich zwar in den Artikeln 62–69 Minderheitenschutzverpflichtungen auferlegt. Eine Verpflichtung, zweisprachige topographische Bezeichnungen zu verwenden, gehörte aber nicht dazu.

Um den Minderheitenschutz war es in der Folge generell nicht gut bestellt. Den Slowenen wurde keine Kulturautonomie gewährt²²⁾ und ethnische Konflikte waren an der Tagesordnung.²³⁾ Nach dem Anschluss an Deutschland war die slowenische Bevölkerung massiven Unterdrückungsmaßnahmen ausgesetzt, und ab 1942 kam es sogar zu Aussiedlungen.²⁴⁾ Wenn Österreich nach dem Zweiten Weltkrieg nicht als besiegtes, sondern als befreites Land qualifiziert worden ist, so ist dies bekanntlich ganz maßgeblich dem antifaschistischen Widerstand zuzuschreiben, und dieser wurde wiederum in Kärnten ganz zentral von der slowenischen Bevölkerung getragen. Wie erwähnt, war andererseits der Partisanenkrieg auch mit Übergriffen gegen die Zivilbevölkerung verbunden, und die nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges einrückende jugoslawische Armee machte sich ebenfalls solcher Übergriffe schuldig. Kärnten wurde schließlich britisches Besatzungsgebiet und die jugoslawische Armee musste abziehen.

Während der Friedensverhandlungen erhob Jugoslawien Territorialforderungen in Bezug auf Kärnten, die über jene des Jahres 1920 sogar hinausgingen. Diese Forderungen musste allerdings im Laufe der Jahre immer weiter zurückgeschraubt werden, nachdem das Klima zwischen der UdSSR und Jugoslawien zusehends mehr erkaltete und Jugoslawien damit für seine Forderungen keinen Fürsprecher mehr hatte. Gegen Ende des Verhandlungsprozesses hin verlegte sich Jugoslawien auf

12) Dieser Abschnitt ist weitgehend entnommen aus P. Hilpold (2001), *Modernes Minderheitenrecht*, S. 380 ff.

13) Vgl. Österreichisches Volksgruppenzentrum, *Volksgruppenreport 1996*, S. 14.

14) Vgl. R. Jodlbauer (1996), „Kärntner Slowenen“, in: R. Hinderling/L.M. Eichinger (Hrsg.), *Handbuch der mitteleuropäischen Sprachminderheiten*, S. 120–165.

15) Ibid.

16) Ibid.

17) Vgl. Österreichisches Bundeskanzleramt (1991), *Grundlagenbericht der Bundesregierung über die Lage der Volksgruppen in Österreich*, Wien, S. 22.

18) Vgl. G. Baumgartner/B. Perching (1997), „Minderheitenpolitik“, in: H. Dachs u.a. (Hrsg.), *Handbuch des politischen Systems Österreichs – Die zweite Republik*, S. 629–640 (629 ff.).

19) Ibid.

20) Schätzungsweise 12.000 Slowenen haben für den Verbleib der umstrittenen Gebiete bei Österreich gestimmt. Vgl. Österreichisches Bundeskanzleramt (1991), *Grundlagenbericht*, S. 22 sowie J. Lessiak (1994), „Die Slowenen in der Kärntner Landesgeschichte“, in: K. Anderwald u.a. (Hrsg.), *Kärnten Dokumentation*, Bd. 11, S. 17–28 (21).

21) Zitiert nach Österreichisches Bundeskanzleramt, *Grundlagenbericht 1991*, S. 22.

22) Vgl. R. Jodlbauer, *Kärntner Slowenen*, (Fn 14), S. 126.

23) In diesem Zusammenhang wurden sogar Beschwerden an den Völkerbund gerichtet. Vgl. Österreichisches Bundeskanzleramt (1991), *Grundlagenbericht*, S. 23.

24) Ibid.

die Forderung nach einer Autonomie für Südkärnten – und musste sich schließlich mit Minderheitenschutzbestimmungen im Staatsvertrag von Wien (StvW) 1955 begnügen.²⁵⁾

5. Die Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Staatsvertrag – die einschlägige Rechtsprechung

Gemäß Art. 7 Ziffer 3, zweiter Satz des StvW 1955 sind in den Verwaltungs- und Gerichtsbezirken Kärntens, des Burgenlandes und der Steiermark mit slowenischer, kroatischer oder gemischter Bevölkerung die Bezeichnungen und Aufschriften topographischer Natur sowohl in slowenischer oder kroatischer Sprache wie in Deutsch zu verfassen.²⁶⁾

Die Umsetzung dieser Verpflichtung stand aber anfänglich nicht im Mittelpunkt der volksgruppenpolitischen Diskussion; die Minderheitenschule schien vordringlicher.²⁷⁾ 1970 war ein Wendepunkt erreicht, konnten dabei doch 50 Jahre Volksabstimmung in Kärnten²⁸⁾ und 15 Jahre Staatsvertrag von Wien gefeiert werden. Im Jahr 1972 verabschiedete der Nationalrat in Wien mit den Stimmen der SPÖ und gegen ÖVP und FPÖ ein Ortstafelgesetz, das die Aufstellung von zweisprachigen Ortstafeln in Gemeinden mit einem slowenischen Minderheitenanteil von 20% vorsah.²⁹⁾ Obwohl diese Maßnahme minderheitenpolitisch als sehr zurückhaltend anzusehen war – konkret hätte sie zur Aufstellung von 205 Ortstafeln in 16 Gemeinden geführt –, stieß sie in Kärnten auf massiven Widerstand. Dieser Widerstand wird auch darauf zurückgeführt, dass keinerlei Vorankündigung erfolgt ist und kein Dialog mit der Bevölkerung gesucht worden ist.³⁰⁾ Im Rahmen des sog. „Kärntner Ortstafelsturms“ wurden sämtliche zweisprachigen Ortstafeln – teilweise mit Duldung der Exekutive³¹⁾ – gewaltsam entfernt.

In der Folge setzte Bundeskanzler Kreisky eine Studienkommission, die sog. „Ortstafelkommission“ ein, die Lösungsvorschläge zur Umsetzung der staatsvertraglichen Verpflichtungen erarbeiten sollte. Auf der Grundlage der Empfehlungen dieser Kommission wurde einmal eine geheime Erhebung der Volksgruppenstärke vorgenommen, die jedoch von den Volksgruppenangehörigen boykottiert wurde. Zudem wurde das sog. „Volksgruppengesetz“ (VGG) des Jahres 1976 ausgearbeitet, das die Verpflichtung zur Anbringung von zweisprachigen Ortstafeln allerdings sehr restriktiv interpretierte. Zweisprachigkeit war demnach nur für jene Gebietsteile vorgesehen, in denen eine „verhältnismäßig beträchtliche Zahl (ein Viertel)“³²⁾ von Minderheitenangehörigen wohnte. Das 25%-Kriterium wurde allgemein als sehr hohe Schwelle kritisiert, und es wurden auch Überlegungen angestellt, ob darin gegebenenfalls ein Verstoß gegen den StvW 1955 zu sehen sei. Im Wesentlichen wurde dies mit zwei Argumenten zu belegen versucht:

- Im Rahmen der Aushandlung der einschlägigen Bestimmung des StvW sei 1949 ein britischer Vorschlag, der auf die Einfügung der Wendung

„verhältnismäßig beträchtlicher Anteil“ abgestellt hatte, abgelehnt worden.

- Die internationale Praxis bei der Anbringung zweisprachiger Ortstafeln setze eine Spanne von 5–25 Prozent. Die Regelung des VGG sei deshalb besonders restriktiv.

Während man die Umsetzungspraxis laut VGG ohne weiteres als wenig minderheitenfreundlich bezeichnen kann (im Hintergrund standen freilich die vier Jahre zuvor gemachten Erfahrungen mit dem Ortstafelsturm und die Bestrebung, ein zweites derartiges Fiasko zu verhindern), so erscheint es zweifelhaft, ob diese Regelung tatsächlich als rechtswidrig anzusehen war. Die internationale Praxis ist nämlich in diesem Bereich äußerst uneinheitlich, und angesichts der Besonderheiten, die jeden einzelnen Fall kennzeichnen, erscheint es sehr schwierig, hier irgendeine Verallgemeinerung anzustellen.³³⁾

Der österreichische Verfassungsgerichtshof zeigte sich aber gestaltungsfreudiger und hob mit dem Erkenntnis vom 13. 12. 2001 die Geltung der erwähnten Wortfolge im VGG auf, wobei er die dadurch entstehende Lücke unmittelbar im Wege der Auslegung der einschlägigen Bestimmung des StvW folgendermaßen schloss: „[E]ine Ortschaft, die [...] über einen längeren Zeitraum betrachtet, einen Minderheitenprozentsatz von mehr als 10 Prozent aufweist, [ist auch noch] als Verwaltungsbezirk mit gemischter Bevölkerung iSd Art. 7 Z 3 zweiter Satz des Staatsvertrages von Wien zu qualifizieren.“³⁴⁾

25) Vgl. S. Karner (2006), „Kärnten und der österreichische Staatsvertrag“, in: H. Valentin u.a. (Hrsg.), *Der Staatsvertrag von Wien 1955–2005 – Die Kärntner Perspektive*, Kärnten Dokumentation Bd. 22, S. 9–20

26) Für eine Detailanalyse dieser Bestimmung vgl. D. Kolonovits (1999), *Sprachenrecht in Österreich*, S. 123 ff.

27) Vgl. J. Pirker (2010), *Ortstafelstreit*, S. 47. Auch hier zeigt sich eine interessante Parallele zu Südtirol. Das Thema der Ortsnamengebung ist eines der letzten „traditionellen“ autonomiepolitischen Themen, die angegangen werden. Andere Fragen, die für das Überleben der Minderheit vordringlicher schienen, wurden vorrangig berücksichtigt.

28) *Ibid.*, S. 48.

29) Dabei wurden die Ergebnisse der Volkszählung 1961 herangezogen. Zum genannten Prozentanteil wurden all jene gezählt, die bei der Frage nach ihrer Umgangssprache „Slowenisch“, „Deutsch, Slowenisch“, „Slowenisch, Deutsch“ oder „Slowenisch, Windisch“ angegeben hatten. Vgl. A. Suppan (2006), „Das Ringen um die Erfüllung der Minderheitenschutzbestimmungen in Kärnten“, in: H. Valentin u.a. (Hrsg.), *Der Staatsvertrag von Wien 1955–2005 – Die Kärntner Perspektive*, Kärnten Dokumentation Bd. 22, S. 133–155.

30) Vgl. S. Karner (2005), „Die Bemühungen zur Lösung des Kärntner Minderheitenproblems 2005“, in: Kärnten Dokumentation, Sonderband 1, S. 81–97 (83).

31) Vgl. J. Pirker, (Fn 7), S. 48.

32) § 2 Abs. 1 Z 2 VGG (alte Fassung).

33) Vgl. dazu im Detail P. Hilpold (2001), *Modernes Minderheitenrecht*, S. 346 ff.

34) VfSlg 16.404/2001, abgedruckt in JBl 2002, 234 (240). Vgl. zu diesem Urteil im Detail P. Hilpold (2003), „Der Ortsnamenstreit in Kärnten und in Südtirol aus rechtsvergleichender und völkerrechtlicher Sicht“, in: 125, *JBl*, 2/2003, S. 92–105 sowie D. Kolonovits (2001), „Ortstafelerkenntnis (VfGH 13. 12. 2001, G 213/01, V 62, 63/01) – Umsetzung möglich?“, in: *JAP*, 2001–2002, S. 187–192.

Die Weichen für dieses Erkenntnis hat der VfGH schon kurz zuvor im sog. „Amtssprechenerkenntnis“ gesetzt, wo er festgehalten hat, dass der erforderliche Prozentsatz für das Vorliegen einer gemischt-sprachigen Gemeinde auf keinen Fall „beträchtlich“ sein dürfe und dass deshalb auch schon ein Minderheitenanteil von 10,4% ausreiche.³⁵⁾

Damit waren auf der Grundlage dieses betont rechtspolitischen Erkenntnisses in der streitgegenständlichen Ortschaft, St. Kanzian, also zweisprachige Ortstafeln anzubringen.

Die Folgezeit blieb konfliktreich: Auf der einen Seite gab es intensive Bemühungen auf der Ebene der Kärntner Landesregierung, weitere Konsequenzen dieses Erkenntnisses hintanzustellen. Auf der anderen Seite versuchten nun einzelne Minderheitenangehörigen – allein oder im Kollektiv – einen subjektiven Rechtsanspruch auf zweisprachige Ortstafeln durchzusetzen, was aber vom VfGH abgelehnt wurde.³⁶⁾ Die indirekte Durchsetzung der Zweisprachigkeitspflicht – durch vorsätzliche Geschwindigkeitsübertretungen, nachfolgende Selbstanzeigen und Bekämpfung des Strafbescheides wegen fehlender Ausschilderung der Ortschaft in slowenischer Sprache – blieb aber erfolgreich.³⁷⁾ Einige Beschwerden wurden aber wegen fehlender Tatbestandsvoraussetzungen (ungenügender Nachweis der Geschwindigkeitsübertretung) zurückgewiesen.

Insgesamt blieb diese Situation somit in höchstem Maße unbefriedigend: Die mühsame indirekte Durchsetzung des staatsvertraglichen Anspruchs auf zweiamige Beschilderung im Wege von bewussten Verwaltungsübertretungen, die restriktive Haltung einer gerichtlich immer wieder unterliegenden Landesverwaltung, die widersprüchlichen Signale dieser Regierung durch das Aufstellen von zweisprachigen Ortstafeln, die Wiederabnahme und die Verrückung, die Anbringung von kleineren slowenischsprachigen Zusatztafeln und die wiederholte Abmahnung Österreichs durch internationale Instanzen aufgrund der unterbliebenen Erfüllung der staatsvertraglichen – und auch sonstiger minderheitenschutzrechtlicher – Verpflichtungen des Völkerrechts³⁸⁾ schufen ein für alle Beteiligten kontraproduktives Klima.

Hinzu kam, dass der VfGH selbst keine durchwegs kohärente Haltung einnahm. Hatte er im Ortstafelerkenntnis des Jahres 2001 (VfSlg. 16.404/2001) noch auf die Volkszählungen zurückreichend bis zum Jahr 1951 abgestellt, um zu bestimmen, ob „über einen längeren Zeitraum“ ein Minderheitenanteil an der Wohnbevölkerung von „mehr als 10%“ gegeben war, so schwenkte er um die Mitte des letzten Jahrzehnts um und berücksichtigte in VfSlg. 17.895/2006 gar nur mehr die letzten beiden Volkszählungen, was – angesichts einer Tendenz allgemein sinkender Volksgruppenstärke – dazu führen musste, dass selbst die Ortschaft St. Kanzian, von welcher die Ortstafelrechtsprechung ihren Ausgang genommen hatte und die 2001 noch als gemischt-

sprachig deklariert worden war, 2006 diesen Status verlor.³⁹⁾

Um die Mitte des letzten Jahrzehnts verdichteten sich aber die Tendenzen, über Expertenstudien und Konsenskonferenzen ein Klima des Vertrauens zu schaffen, die Sachdiskussion zu objektivieren und schließlich eine einvernehmliche Lösung herbeizuführen.

Unter den Expertendokumenten ist das sog. Karner-Papier hervorzuheben, das einmal eine erhebliche Ausweitung der zweisprachig beschilderten Ortschaften bis 2010 vorsah (158) und für die Zeit danach die Möglichkeit ins Auge fasste, weitere Ortschaften zu berücksichtigen, wobei dies nach Maßgabe intensiver Beratungen vor Ort geschehen sollte (sog. „Öffnungsklausel“).

Als Ergebnis intensiver Beratungen unter Einbeziehung aller maßgeblichen Vertretungsorganisationen wurde schließlich am 26. April 2001 ein Memorandum erarbeitet, das 164 Ortschaften in 24 Gemeinden mit zweisprachigen Ortsbezeichnungen vorsah, wobei nunmehr keine Öffnungsklausel mehr vorgesehen war.

35) VfSlg. 15970/2000.

36) Vgl. VfSlg. 17327/2004, B9/03; VfSlg. 17416/2004, V 131/03 VfSlg. 17416/2004, V 131/03.

37) Vgl. VfSlg. 17733/2005, V64/05 – B1307/04 (Bleiburg und Ebersdorf); VfSlg. 18024/2006, V 46/06 (Rückersdorf); VfSlg. 18025/2006, V47/06 (Buchbrunn); VfSlg. 18038/2006, V48/06 (Grabelsdorf); VfSlg. 18039/2006, V49/06 (Bad Eisenkappel); VfSlg. 18040/2006, V50/06 (Mökiach); VfSlg. 1804/2006, V51/06 (Edling); VfSlg. 18042/2006, V52/06 u.a. (Loibach); VfSlg. 18043/2006, V54/06 u.a. (Mühlbach und Dellach). Zitiert nach J. Pirker, (Fn 7), S. 178.

Auf der Grundlage der Verfassungsbeschwerde gemäß Art. 144 B-VG leitete der VfGH ein amtswegiges Normprüfungsverfahren ein. Die Umsetzung der Erkenntnisse blieb aber wiederum von der Verfassungstreue der zuständigen Exekutionsorgane abhängig, da – wie Klingenbrunner/Klinger zutreffend anmerken – eine zwangsweise Errichtung zweisprachiger Ortstafeln auf der Grundlage dieser Erkenntnisse nicht möglich war. Vgl. A. Klingenbrunner/S.M. Klinger (2007), „Zweisprachige Ortstafeln im Brennpunkt rechtsstaatlicher Unzulänglichkeiten“, in: 5, *Migralex*, 1/2007, S. 10–18.

38) Auf internationaler Ebene wurde Österreich angemahnt, vollumfänglich die Konsequenzen aus dem VfGH-Erkenntnis vom 13. 12. 2001 zu ziehen. So hielt das Ministerkomitee des Europarates in Bezug auf die einschlägigen Verpflichtungen Österreichs aus der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten Folgendes fest:

„The Constitutional Court's decision of 13 December 2001 on bilingual topographical signs has still to be implemented. The unresolved conflict around bilingual signs in Carinthia is creating an atmosphere that is not conducive to harmonious relations and may hamper the effective implementation of other rights of persons belonging to national minorities. The full implementation of the legislation on the use of minority languages in relation with the authorities continues to face obstacles in Carinthia and Burgenland.“

Vgl. CM/ResCMN(2008)3, Pkt. 2 b).

Was die Charta der Regional- oder Minderheitensprachen anbelangt, so konnten die einschlägigen Bestimmungen über topographische Bezeichnungen gegenüber Österreich nicht greifen, da die österreichische Republik gemäß dem von dieser Konvention vorgesehenen „Menüansatz“ keine Verpflichtungen in diesem Bereich übernommen hat.

39) Die Volkszählungsergebnisse aus 2001 ergaben für 2001 einen Slowenisch sprechenden Anteil von 8,7%, für 1991 9,9%. Laut Volkszählung 1981 hatte St. Kanzian aber noch einen Volksgruppenanteil von 31,2%, 1971 23,8%. Vgl. D. Kolonovits (2008), „Volksgruppenrecht 2007 – Oder: Die weiterhin ungelöste Ortstafelfrage und die aktuelle Rechtsprechung des VfGH“, in: *Jahrbuch für Öffentliches Recht*, S. 189–212 (202).

Die Lösung bestand aus drei Bausteinen:

1. Baustein: Dieser umfasst alle 93 Ortschaften, die bereits in der geltenden Topographieverordnung Erwähnung gefunden hatten.⁴⁰⁾
2. Baustein: Dieser bezieht alle Ortschaften ein, die aufgrund von Erkenntnissen des VfGH zweisprachig auszuschildern sind.
3. Baustein: Dieser enthält das eigentlich Neue: Danach sind in allen Ortschaften mit einem Minderheitenanteil von zumindest 17,5% zweisprachige Ortstafeln anzubringen.⁴¹⁾

Die von der slowenischen Volksgruppe stets abgelehnte Minderheitenzählung unterblieb.⁴²⁾ Als Basis für die Bestimmung der Referenzwerte wurde das Volkszählungsergebnis 2001 herangezogen. Diese Lösung wurde in Kärnten einer Volksbefragung unterworfen, wobei die briefliche Abstimmung eine Zustimmung von mehr als zwei Dritteln (68%) ergab (bei einer Beteiligung von 33% der Abstimmungsberechtigten).

Dieses Memorandum wurde im Juli 2011⁴³⁾ auf verfassungsrechtlicher Ebene in das VGG integriert.⁴⁴⁾ Damit ist diese Regelung verfassungsrechtlich nicht mehr bekämpfbar. In den solchermaßen für die Anwendung zweisprachiger Ortsschilder bestimmten gemischtsprachigen Ortschaften gilt zudem Slowenisch als Amtssprache.

6. Eine zusammenfassende Analyse der neuen Ortstafelregelung⁴⁵⁾

Grundsätzlich ist sehr positiv zu bewerten, dass nun – nach jahrzehntelangem Streit – eine konsensuale Lösung in dieser politisch äußerst sensiblen Frage erzielt worden ist. Gerade der Prozess, über welchen diese Lösung erzielt worden ist, zeigt, wie eine auf Konsens und Partnerschaft beruhende Minderheitenpolitik konkret gestaltet werden kann.

Trotz der grundsätzlich positiv zu bewertenden Lösung ist eine Reihe von Kritikpunkten angebracht:

- a) Wenn der StvW für gemischtsprachige Gebiete zweisprachige „Bezeichnungen und Aufschriften topographischer Natur“ vorsieht, dann interpretiert das VGG n.F. diese Wendung sehr restriktiv, lässt dieses Gesetz doch die gesamte übrige topographische Terminologie, z.B. Straßennamen, Flurnamen und Bezeichnungen von Wanderwegen (in Südtirol, die „Mikrotoponomastik“), unberücksichtigt.⁴⁶⁾ U.U. könnte in dieser restriktiven Haltung eine Verletzung des StvW gesehen werden.⁴⁷⁾
- b) Selbst was die einzelnen zweisprachig auszuweisenden Ortschaften anbelangt, ist die konkrete Ausgestaltung der Verpflichtung sehr restriktiv. Dies ergibt sich aus § 12 Abs. 2 1. Satz VGG n.F.: „Die Verpflichtung gemäß Abs. 1 gilt für die Hinweiszeichen ‚Ortstafel‘ und ‚Ortsende‘, aber auch für sonstige Hinweisschilder im Bereich der in der

Anlage 1 bezeichneten Gebietsteile, mit denen auf von der Anlage 1 erfasste Gebietsteile hingewiesen wird.“

Dies bedeutet, dass die Zweisprachigkeitsverpflichtung nur für Hinweisschilder in den anerkannten gemischtsprachigen Gebieten gilt, nicht aber für Wegweiser außerhalb davon!⁴⁸⁾

Die nicht besonders minderheitenfreundliche Signalwirkung dieser Regelung darf nicht übersehen werden: Es wird hier eine Zweisprachigkeitsverpflichtung in den Minderheitengebieten für die Minderheiten geschaffen. Angemessener wäre es wohl gewesen, eine Zweisprachigkeitsverpflichtung in Bezug auf die Benennung der betreffenden Gebietsteile mit Wirkung für ganz Kärnten einzuführen, da eine solche Regelung wohl weit besser geeignet gewesen wäre, zu signalisieren, dass Kärnten eine zweisprachige kulturelle Identität aufweist und dass ganz Kärnten mit Überzeugung und Stolz dazu steht, auch wenn

40) Vgl. die Topographieverordnung Kärnten 2006; Verordnung der Bundesregierung über die Bestimmung von Gebietsteilen, in denen topographische Bezeichnungen und Aufschriften sowohl in deutscher als auch in slowenischer Sprache anzubringen sind, BGBl II 245/2006.

41) Vgl. dazu im Detail Kärntnern Landesregierung, Information zur Ortstafellösung, www.ktn.gv.at (7. September 2011).

42) Minderheiten fürchten in Österreich nach Maßgabe solcher Zählungen „weggezählt“ zu werden. Vgl. zu dieser Problematik auch P. Hillpold (2001), *Modernes Minderheitenrecht*, S. 230, unter Bezugnahme auch auf die Situation in Friaul-Julisch-Venetien, wo sich ein ähnliches Problem ergeben hat.

43) Die Abstimmung im Nationalrat erfolgte am 6. Juli 2011, jene im Bundesrat am 21. Juli 2011. Die Unterzeichnung durch den Bundespräsidenten erfolgte am 26. Juli 2011.

44) BGBl. Nr. 46 v. 26. Juli 2011.

45) Ausführliche Analysen dazu finden sich bei R. Vouk (2011), „Volksgruppengesetz 2011: Eine Kritik“ (in diesem Heft) sowie bei D. Kolonovits (2011), Die „Ortstafellösung“ und Amtssprachenregelung in der Volksgruppengesetz-Novelle, BGBl I 2011/46“, in: *Migralex*, 3/2011.

46) Franz Matscher hat in Bezug auf die einschlägigen Bestimmungen des VGG 1976, die die betreffende Verpflichtung aus dem StvW 1955 umsetzen sollte, schon sehr früh festgehalten, dass die betreffende Regelung sehr vage gehalten war. Vgl. F. Matscher (1976), „Art. 7 des österreichischen Staatsvertrages 1955 und die slowenische Minderheit in Kärnten“, in: *Europa Ethnica*, S. 116ff. (124). Zu einem späteren Zeitpunkt hat er festgehalten, dass der betreffende Spielraum durch die Praxis sehr restriktiv genutzt worden sei. Vgl. F. Matscher (1986), „Die Stellung der Minderheitensprachen in Österreich“, in: F. Koja/G. Stourzh (Hrsg.), *Schweiz – Österreich, Ähnlichkeiten und Kontraste*, S. 103–122 (119).

47) Laut D. Kolonovits („Die ‚Ortstafellösung‘ und Amtssprachenregelung in der Volksgruppengesetz-Novelle, BGBl I 2011/46“, in: *Migralex* 3/2011) wäre allenfalls zu überlegen, ob die österreichische Staatenpraxis in Bezug auf die einschlägige Staatsvertragsbestimmung, da unwidersprochen von den übrigen Vertragsparteien, als „spätere Vertragspraxis“ gemäß Art. 31 Abs. 3 lit b VVK angesehen werden könnte. Dies würde aber voraussetzen, dass sich diese Praxis innerhalb der Wortlautschränke des StvW bewegt, da die VVK nur die Vertragsauslegende, nicht aber die vertragsändernde spätere Praxis regelt. Vgl. dazu im Detail W. Karl (1983), *Vertrag und spätere Praxis im Völkerrecht*.

48) Darauf verweist zu Recht R. Vouk (2011), *Volksgruppengesetz 2011: Eine Kritik* (in diesem Heft).

Vgl. auch die sehr detaillierte und überzeugende Analyse von Dieter Kolonovits („Sind nach dem Stv v. Wien Aufschriften auf öffentlichen Gebäuden zweisprachig zu verfassen?“), in: 5 *Migralex* 1/2007, S. 2–10), in welcher der Autor aufzeigt, dass laut StvW auch Aufschriften auf öffentlichen Gebäuden (im Konkreten: Gemeindegebäuden) in gemischtsprachigen Gebieten zweisprachig vorzunehmen wären.

die gemischtsprachigen Ortsteile nur jene sind, die explizit als solche ausgewiesen worden sind.⁴⁹⁾

- c) Als problematisch kann auch die uneinheitliche Anwendung der gefundenen Prozentsatzregelung angesehen werden. Wie gezeigt, gilt zwar grundsätzlich die 17,5%-Regelung. Der VfGH hat in der Vergangenheit aber einen Minderheitenanteil von etwa 10% für ausreichend erachtet, um von einer Zweisprachigkeitsverpflichtung auszugehen. Der österreichische Gesetzgeber wollte sich nun nicht in offenen Gegensatz zum Verfassungsgerichtshof stellen und hat die 10%-Schwelle für jene Gebiete akzeptiert, für welche entsprechende Verfahren vor dem VfGH provoziert – und erfolgreich zu Ende geführt – worden sind. Dies wirft ein eigenartiges Licht auf die geltende Regelung in Bezug auf die Einhaltung des Sachlichkeitsgebots,⁵⁰⁾ doch ist die geltende Regelung gemäß VGG 2011 aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Natur rechtlich nicht mehr zu beanstanden.

Positiv zu vermerken ist allerdings, dass die explizite Erwähnung der Ortschaften, für welche die zweisprachige Ortsnamenregelung gilt, dazu führt, dass ein in Zukunft möglicherweise sinkender Volksgruppenanteil nicht zum Verlust des Status als „gemischtsprachige“ Ortschaft führt.⁵¹⁾

7. Eine Gesamtbewertung der österreichischen Ortstafeldiskussion sowie der 2011 erfolgten Ortstafellösung

So kontrovers sich die gesamte österreichische Ortstafeldiskussion auch gestaltet hat und so sehr dieser Prozess immer wieder von Rückschlägen gekennzeichnet war, so ist dieser Weg doch auch geprägt von zahlreichen Äußerungen, insbesondere des VfGH, die dazu verwendet werden können, die Natur der Ortstafelproblematik in einer Form auszuleuchten, die auch über Österreich hinaus von Belang sein kann.

So hat der VfGH schon 1987 festgehalten, dass es nicht Sinn und Zweck einer zweisprachigen Topographie sei, Erleichterungen für den einzelnen Minderheitenangehörigen zu schaffen, sondern der Allgemeinheit anzuzeigen, dass im betreffenden Ort „eine ins Auge springende, verhältnismäßig größere Zahl“ von Minderheitenangehörigen lebt.⁵²⁾

Im Jahr 2001 hat der VfGH diese – vielfach kritisierte – Formel weiter präzisiert:

„Das einheitliche Verständnis dieses Begriffes in beiden Bestimmungen wird geradezu aus Art. 7 Z 3 zweiter Satz des Staatsvertrages von Wien entwickelt und – ausgehend davon – auf den ersten Satz dieser Bestimmung übertragen, und zwar auf Grund der Überlegung, dass es in beiden Bestimmungen nicht (nur) darum geht, einzelnen Minderheitenangehörigen Erleichterungen zu bringen, sondern – in Bezug auf den zweiten Satz – der Allgemeinheit Kenntnis zu geben, dass hier eine größere Zahl von Minderheitenangehörigen lebt bzw. – in Bezug auf den ersten Satz – einer solchen Gruppe von

Minderheitenangehörigen die Bewahrung und Pflege der eigenen (Minderheiten)Sprache zu ermöglichen.“⁵³⁾

In Bezug auf diese unmissverständliche Äußerung des VfGH war die Novelle des VGG 1976 überfällig, wenn gleich nicht besonders großzügig.

Was schließlich die einschlägige Stellungnahme des Rats der Kärntner Slowenen und des Zentralverbandes slowenischer Organisationen⁵⁴⁾ in Kärnten anbelangt, so kann dessen Essenz wohl auf jede Ortstafeldiskussion übertragen werden:

„Ziel und Zweck der Amtssprachen- und Topographieregelung ist es, die ebenfalls autochtonen, slowenischen Ortsnamen nicht in Vergessenheit geraten zu lassen, vor allem aber auch nach außen hin das autochtone Volksgruppengebiet festzulegen sowie die Volksgruppenangehörigen gleichberechtigt am Gesellschaftssystem Anteil nehmen zu lassen; dadurch soll dargelegt werden, dass ein bestimmtes Gebiet auch die Heimat einer von Staats wegen anerkannten Minderheit ist. Es ist das Wissen des Dritten um den Bestand der Volksgruppe jener Faktor, der ganz entschieden zur Existenzmöglichkeit der Volksgruppe beiträgt. [...] Ziel und Zweck der Amtssprachen- und Topographieregelung ist es, mittels öffentlicher Gleichberechtigung beider landesüblicher Sprachen jeglicher unnatürlicher Assimilation entgegenzuwirken.“

8. Internationalrechtliche Vorgaben⁵⁵⁾

In den letzten Jahren und Jahrzehnten hat sich ein dichtes Netz an internationalrechtlichen Regeln herausgebildet, die auf die zwei- (bzw. mehr)sprachige Ortsnamengebung in Minderheitengebieten Bezug nehmen.

49) Auch in dieser Hinsicht unterscheidet sich die Südtiroler Ortstafelregelung (bzw. der bestehende Regelungsansatz in Südtirol) ganz wesentlich von jener in Kärnten. Obwohl um die Details der Südtiroler Ortstafelregelung gegenwärtig (September 2011) noch gefeilscht wird, ist von allen Seiten unbestritten, dass der amtliche Charakter einer einmal festgelegten Ortsbezeichnung implizieren muss, dass diese Bezeichnung(en) über ganz Südtirol (bzw. sogar in ganz Italien) Anwendung finden muss/müssen. Dementsprechend sind gerade auch Wegweiser zweisprachig anzubringen.

50) Die Verletzung des Sachlichkeitsgebots beanstandet auch R. Vouk (Fn 45), in diesem Heft.

51) Positiv zu werten ist auch die Aufnahme folgender Verfassungsbestimmung:

„Die Bezeichnungen in der Sprache der Volksgruppen sind in der gleichen Form und Größe anzubringen wie die Bezeichnungen in deutscher Sprache.“ Vgl. § 12 Abs. 2 VGG 2011. Die in Kärnten in den vergangenen Jahren praktizierte Politik, die slowenischsprachigen Ortstafeln in kleinerem Format anzubringen, ist damit definitiv als rechtswidrig zu qualifizieren. Dies hat im Übrigen aber schon der VfGH in dieser Form qualifiziert. Vgl. VfGH 13. 12. 2006, V 81/06 für Bleiburg und Ebersdorf sowie VfGH 12. 12. 2007, V 8/07 für Schwabegg. Vgl. dazu auch D. Kolonovits, Volksgruppenrecht im Jahr 2007, (Fn 39), S. 195.

52) VfSlg. 11585/1987.

53) VfSlg. 16404/2001, G 213/01-18, V 62, 63/01, S. 56.

54) Vgl. die Stellungnahme des Rats der Kärntner Slowenen und des Zentralverbandes slowenischer Organisationen in Kärnten zum Grundlagenbericht der Bundesregierung über die Lage der Volksgruppen, in: Österreichisches Bundeskanzleramt (1991), Grundlagenbericht, S. 76.

55) Vgl. dazu ausführlich P. Hilpold (2007), „Ortsnamenregelungen aus völkerrechtlicher und aus europarechtlicher Sicht – unter besonderer Berücksichtigung der Kärntner Ortstafelfrage“, in: 129, *Juristische Blätter* 2007, S. 228–236.

Auffallend bei diesen Regelungen ist ihre durchwegs sehr vage Formulierung und der sehr weit reichende Souveränitätsvorbehalt zugunsten der Vertragsparteien. Dieser Umstand ist unmittelbarer Ausdruck der Sensibilität der Materie. Dennoch lassen sich aus diesen Regeln einige Prinzipien ableiten, die auch für den vorliegenden Kontext nutzbar gemacht werden können.

In diesem Zusammenhang ist in erster Linie die Europäische Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten zu erwähnen, die in Art. 11 Abs. 3 eine einschlägige Regelung enthält:

„In Gebieten, die traditionell von einer beträchtlichen Zahl von Angehörigen einer nationalen Minderheit bewohnt werden, bemühen sich die Vertragsparteien im Rahmen ihrer Rechtsordnung, einschließlich eventueller Übereinkünfte mit anderen Staaten, und unter Berücksichtigung ihrer besonderen Gegebenheiten, traditionelle Ortsnamen, Straßennamen und andere für die Öffentlichkeit bestimmte topographische Hinweise auch in der Minderheitensprache anzubringen, wenn dafür ausreichende Nachfrage besteht.“

Diese Norm ist zwar extrem vorsichtig formuliert (es handelt sich wohl um die behutsamste Formulierung im gesamten Text der Rahmenkonvention); die Aufnahme dieser Bestimmung in den Text einer multilateralen Minderheitenschutzkonvention stellt aber dennoch eine enorme Errungenschaft dar.

Zu beachten ist insbesondere auch, dass diese Norm nicht nur auf makrotopographische Bezeichnungen (Ortschaften, Gebietsteile) abstellt, sondern auch mikrotopographische Gegebenheiten („Straßennamen und andere für die Öffentlichkeit bestimmte topographische Hinweise“) berücksichtigt. Damit geht die Verpflichtung aus der Rahmenkonvention über das VGG 2011 hinaus, das ja – wie gezeigt – die Mikrotopographie (möglicherweise unter Verstoß gegen das VGG) gerade nicht berücksichtigt. Besonders hervorzuheben ist auch, dass die Aufnahme dieser Verpflichtung in die Rahmenkonvention die individualrechtsschützende Komponente dieser Regelung weiter stärkt. Wie oben ausgeführt, betont der österreichische VfGH immer wieder die kollektivrechtlichen Aspekte dieser Regelung und verneint explizit ihre individualrechtsschützende Stoßrichtung (wenngleich er dann doch wieder eine zumindest indirekte individuelle Klagsmöglichkeit zuließ). Der Öffentlichkeit zu signalisieren, dass auf einem bestimmten Gebietsteil „eine ins Auge springende verhältnismäßig größere Zahl von Minderheitenangehörigen“ lebt, kann zwar in letzter Konsequenz ebenfalls individualrechtsschützende Wirkungen zeitigen, doch kann Art. 11 Abs. 3 der Rahmenkonvention dennoch als Beleg dafür gesehen werden, dass die Individualrechtsrelevanz von Ortsnamenregelungen eine weit unmittelbarere ist. Über ihre identitätsfestigende Kraft kommt Ortsnamenregelungen auch eine bestärkende Funktion in Bezug auf die übrigen Schutzregelungen zu. In diesem Sinne wird Art. 11 Abs. 3 der Rahmenkonvention auch vom zuständigen Sachverständigenausschuss des Europarates ausgelegt, der in vielen Fällen bestehende Ortsnamenregelungen punk-

tuell analysiert und auch deren Erweiterung gefordert hat. Was die österreichische Ortsnamenregelung angeht, so ist über ihre Anwendung, Anpassung und Erweiterung auch schon seit Jahren ein intensiver Dialog zwischen der Bundesregierung und dem Europarat im Gange, was als weiterer Beleg dafür herangezogen werden kann, dass die diplomatisch-zurückhaltende Formulierung des Art. 11 Abs. 3 nicht darüber hinwegtäuschen sollte, dass die Rahmenkonvention mittlerweile umfassend und tiefgehend für Ortsnamenfragen einschlägig ist.

Ein weiteres internationales Dokument, das zwar häufig ein wenig im Schatten der Rahmenkonvention steht, aber dennoch auch in Ortsnamenfragen ganz einschlägig erscheint, ist die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen. Sie enthält in Art. 10 Abs. 2 lit g folgende Bestimmung:

„In Bezug auf die örtlichen und regionalen Behörden, in deren örtlichem Zuständigkeitsbereich die Zahl der Einwohner, welche die Regional- oder Minderheitensprachen gebrauchen, die nachstehenden Maßnahmen rechtfertigt, verpflichten sich die Vertragsparteien, Folgendes zuzulassen und/oder dazu zu ermutigen:

...

g) den Gebrauch oder die Annahme der herkömmlichen und korrekten Formen von Ortsnamen in Regional- oder Minderheitensprachen, wenn nötig in Verbindung mit dem Namen in der (den) Amtssprache(n).“

Ziel und Zweck dieser Bestimmung wurde darin gesehen, das Vorhandensein einer bestimmten traditionellen Sprache auf einem Territorium zu bezeugen und dadurch auch die Minderheitensprache an sich sowie den Willen, daran festzuhalten, zu festigen.⁵⁶⁾

In Bezug auf diese Regelung ist festzuhalten, dass sie erneut eine umfassende Zweisprachigkeitsverpflichtung normiert und damit nicht allein Ortsnamen erfasst, sondern auch Flurnamen, Straßen- und Platzbezeichnungen, Straßenschilder sowie Bezeichnungen für öffentliche Gebäude wie Rathäuser, Schulen, Krankenhäuser, Gemeindezentren und Bibliotheken.⁵⁷⁾

Besonders beachtenswert erscheint der Umstand, dass die Charta offenbar der Minderheitensprache bei der Beschilderung der Ortsnamen den Vorrang vor der Staatssprache einräumt. Die topographischen Bezeichnungen in der Staatssprache sollen nur „wenn nötig“ Erwähnung finden.⁵⁸⁾

Von den zahlreichen weiteren internationalen Dokumenten, die auf die Ortsnamen Bezug nehmen, seien

56) Vgl. J.-M. Woehrling (2006), *The European Charter for Regional or Minority Languages*, Europarat, S. 192 ff.

57) So J. Engbers (2011), „Kommentar zu Art. 10“, in: S. Boysen et al., *Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen*, S. 273, Rz 56.

58) Die betreffende Bestimmung ist für den vorliegenden Sachverhalt allerdings nicht anwendbar, da Italien die Charta der Regional- oder Minderheitensprachen am 27. Juni 2000 zwar unterzeichnet, aber immer noch nicht ratifiziert hat, während Österreich die Bestimmung zu den topographischen Bezeichnungen gemäß dem für diese Konvention geltenden „Menüansatz“ nicht ausgewählt und damit in diesem Bereich keine Verpflichtungen übernommen hat.

hier noch die Osloer Empfehlungen der OSZE aus dem Jahr 1998 erwähnt. Darin ist folgende Empfehlung zu finden:

„In areas inhabited by significant numbers of persons belonging to a national minority and when there is sufficient demand, public authorities shall make provisions for the display, also in the minority language, of local names, street names and other topographical indications intended for the public.“

In den Erläuternden Bemerkungen wird diese Empfehlung folgendermaßen präzisiert:

„Refusal to recognise the validity of historic denominations of the kind described can constitute an attempt to revise history and to assimilate minorities, thus constituting a serious threat to the identity of persons belonging to minorities.“

Die Betonung der Bedeutung der historischen Bezeichnungen – noch dazu für den OSZE-Bereich (also nicht im Kontext des Schutzes indigener Völker) – ist sicherlich bemerkenswert.

9. Topographische Bezeichnungen in Südtirol

Mit der Machtergreifung der Faschisten in Italien wurde in Südtirol eine gezielte Italianisierungspolitik eingeleitet. Schon im Jahr 1923 wurden die deutschen topographischen Bezeichnungen außer Kraft gesetzt und durch italienische Bezeichnungen ersetzt.⁵⁹⁾ Ein Großteil dieser Bezeichnungen ist frei erfunden worden und beruhte auf z.T. willkürlichen Übersetzungen aus dem Deutschen in das Italienische.⁶⁰⁾ Der Zweck dieser Maßnahme war offenkundig: Einerseits sollte die Unumstößlichkeit des italienischen Souveränitätsanspruchs auf Südtirol bedeutet werden, und zwar für alle Zeiten. Zum anderen sollte der einheimischen deutschsprachigen Bevölkerung signalisiert werden, dass ihr nur der Weg der vollständigen kulturellen Assimilation verbleiben würde. 20 Jahre später, als Südtirol im Jahr 1943 zur Operationszone Alpenvorland geschlagen und von deutschen Truppen besetzt wurde, wurden die deutschen Ortsbezeichnungen faktisch wieder zugelassen. Diese rein tatsächliche, nicht aber rechtliche Gleichstellung der deutschen und italienischen Ortsbezeichnungen ist nach wie vor aufrecht, da die Landesgesetzgebungskompetenz in diesem Bereich, die eine solche Gleichstellung vorsieht, bislang nicht wahrgenommen worden ist.

Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass ein wesentlicher Grund für diese Untätigkeit gerade in der grundsätzlichen Verpflichtung zur Gleichstellung beider Sprachen in der Ortsnamengebung liegt. Eine solche Verpflichtung ergibt sich einmal schon aus dem Pariser Vertrag v. 5.9.1946, mit welchem sich Italien gegenüber Österreich verpflichtete, der deutschsprachigen Bevölkerung gewisse Minderheiten- und Autonomie-rechte zu gewähren. Was konkret die topographischen Bezeichnungen anbelangt, so sieht der Pariser Vertrag eine „parification of the German and Italian languages in public offices and official documents, as well as in bilingual topographic naming“ vor.

Diese Verpflichtung zur Gleichberechtigung findet sich dann auch im Autonomiestatut der Region Trentino-Südtirol vom 26.2.1948, welches die Ortsnamengebung der primären Zuständigkeit der Provinz Bozen unterstellt, gleichzeitig aber die Verpflichtung zur Zweisprachigkeit in der Provinz Bozen enthält.⁶¹⁾ Zudem wurde in diesem Statut festgehalten, dass die öffentlichen Verwaltungen in der Provinz Bozen gegenüber den deutschsprachigen Bürgern auch die deutschen Ortsnamen verwenden müssen, „wenn ein Landesgesetz ihr Vorhandensein festgestellt und die Bezeichnungen genehmigt hat“.⁶²⁾

Es mag aus heutiger Sicht erstaunlich erscheinen, dass dieses Autonomiestatut schwerwiegendes Unrecht, das nur 25 Jahre zuvor gesetzt worden ist, einfach stillschweigend hingenommen worden hat und der deutsch- und ladinischsprachigen⁶³⁾ Bevölkerung allein das Recht auf Wiederherstellung ihrer topographischen Bezeichnungen zuerkannte. Dafür bieten sich aber verschiedene Erklärungen an:

- Es gab zahlreiche Fragestellungen, die für das Überleben der Minderheit vordringlicher erschienen.
- Das Unrechtsbewusstsein in Bezug auf den tolo-misch-faschistischen Akt der kulturellen Aggression war noch nicht so ausgeprägt.
- Angesichts der enormen Veränderungen, die die Totalitarismen in Europa sowie die Katastrophe des Zweiten Weltkrieges herbeigeführt haben, war die Bereitschaft, Fakten auch nur der jüngeren Vergangenheit außer Kraft zu setzen, sehr gering ausgeprägt.

Das 2. Autonomiestatut des Jahres 1972 hielt an der hergebrachten Formulierung fest: Den beiden Provinzen Bozen und Trient wurde die primäre Gesetzgebungskompetenz in der Ortsnamenfrage belassen, gleichzeitig wurde aber auch die Verpflichtung zur Zweisprachigkeit im Gebiet der Provinz Bozen bestätigt.⁶⁴⁾ Insgesamt umfasst die Befugnis des Landes zur Namengebung alle geographischen Gegebenheiten innerhalb der Landesgrenzen.⁶⁵⁾

59) Grundlage dafür war das königliche Dekret Nr. 800 v. 29.3.1923. Weitere einschlägige Regelungen, mit welchen diese Maßnahme bestätigt wurde, sind im Gesetz 473 v. 17.4.1925 sowie im Ministerialdekret v. 10.7.1940 enthalten.

60) Schöpfer dieser Bezeichnungen war Ettore Tolomei, ein italienischer Nationalist, der seit 1890 und verstärkt ab 1906 mit der Gründung der Zeitschrift „Archivio per l'Alto Adige“ den Anspruch auf die Brennergrenze zu rechtfertigen versuchte.

61) Vgl. Art. 11 des Autonomiestatuts 1948.

62) Art. 86 des Autonomiestatuts 1948.

63) Was die ladinischen Bezeichnungen anbelangt, so hat der Pariser Vertrag darauf nicht Bezug genommen. Gemäß Art. 87 lit c) des Autonomiestatuts sollten diese aber dennoch geschützt werden.

64) Vgl. Art. 8 Z 2 des Autonomiestatuts.

65) In diesem Zusammenhang hat sich aber die Frage gestellt, wie sich die Bestimmung in Art. 8 Z 2 des Autonomiestatuts, in welcher dem Land primäre Gesetzgebungskompetenz in Ortsnamenfragen zuerkannt wurde, mit Art. 7 des Autonomiestatuts vereinbaren lässt, nach welchem die Änderung der Gemeindebenennung in die Zuständigkeit der Region fällt. Würde die Kompetenz des Landes zur Ortsnamenregelung den Bereich der Gemeinden nicht umfassen, so wäre die gesamte Ortsnamendiskussion der letzten Zeit hinfällig.

Die entscheidende Frage ist nun, ob das Autonomiestatut eine vollständige Zweinamigkeit verlangt oder ob die Landeskompetenz in Sachen Ortsnamengebung auch in der Form in Anspruch genommen werden könnte, dass die historischen deutschen und ladinischen Bezeichnung vollständig wiederhergestellt werden, während die italienischen Bezeichnungen nur teilweise in die definitive amtliche Liste aufgenommen werden. Laut Landesgesetzentwurf Nr. 71/10 sollen in das einzu-richtende Ortsnamenverzeichnis nur jene Namen aufgenommen werden, die in der deutschen, italienischen und ladinischen Fassung in der jeweiligen Sprache vor Ort gebräuchlich sind.

Dazu ist Folgendes festzuhalten:

- Eine vollständige Zweinamigkeit (bzw. in den ladinischen Ortschaften Dreinamigkeit) ist mit Sicherheit nicht erforderlich. Diese würde bedeuten, dass die faschistische Namengebung und Namensschöpfung nicht nur vollumfänglich und definitiv akzeptiert würde, sondern sogar noch fortgeschrieben werden müsste.
- Eine radikale Rückkehr zu einer weitgehenden Einnamigkeit erscheint aber ebenfalls unrealistisch und nicht mit dem Autonomiestatut vereinbar. Die „Verpflichtung zur Zweisprachigkeit“ belässt Spielräume. Diese sind aber nicht unbegrenzt.
- Somit erscheint die im Landesgesetzentwurf Nr. 71/10 enthaltene Kompromisslösung sehr sinnvoll. Sie wird auch den internationalrechtlichen Vorgaben sehr gut gerecht. Es wurde gezeigt, dass sich immer deutlicher ein Recht der Minderheiten auf „ihre“ Ortsnamen herausbildet, wobei diesem Recht z.T. schon prioritäre Bedeutung gegenüber den amtlichen Bezeichnungen in der nationalen Amtssprache zuerkannt wird. Die individualrechtsschützende Natur der Ortsnamengebung in der Minderheitensprache kommt immer deutlicher zum Tragen. Solche Bezeichnungen sind aber wohl nur dann zu schützen, wenn sie auch effektiv in Gebrauch sind. Die Notwendigkeit eines generellen Bestandsschutzes von Bezeichnungen, die der jeweiligen Volksgruppe ganz überwiegend gar nicht bekannt sind und deren Existenz nur abstrakt angenommen wird, ist also wohl auszuschließen.

10. Abschließende Bemerkungen

Rechtsvergleichende Betrachtungen in der Frage topographischer Bezeichnungen haben – wie gezeigt – nur eine begrenzte Relevanz, da jede Situation bis zu einem bestimmten Punkt einen Sui-generis-Charakter aufweist. Dennoch können solche Betrachtungen aber bis zu einem bestimmten Punkt nützlich sein. Dass die Umsetzung der österreichischen Verpflichtungen aus dem Staatsvertrag unzureichend war, wurde jahrzehntelang ganz maßgeblich über rechtsvergleichende Bezüge und – insbesondere in den letzten Jahren – über Verweise auf das Völkerrecht zu belegen versucht. Wenngleich nicht jeder Verweis dieser Art eine unmittelbare, punktuelle

Handlungspflicht in Österreich naheulegen vermochte, so hat dieser internationale Rahmen doch maßgeblich dazu beitragen können, die einschlägige Diskussion in Österreich wach zu halten. Im Besonderen haben diese Referenzpunkte Bemühungen entgegengewirkt, die Verpflichtungen aus 1955 völlig zu relativieren. Nachdem insbesondere über die Europäische Rahmenkonvention schließlich auch internationale Überwachungsmechanismen aktiviert worden sind, wurde die einschlägige Diskussion immer mehr aus dem nationalen bzw. regionalen Bezugsrahmen herausgelöst, „entgrenzt“. Die Einfügung in einen internationalen Vergleichskontext, der – wie gerade die betreffende Prüfberichte offenlegen – von einer Vielzahl von ähnlichen Konfliktkonstellationen geprägt ist, hat zu einer Versachlichung der Diskussion geführt und allen extremen Standpunkten, die zuvor einem Kompromiss entgegengestanden war, eine Absage erteilt: Diese Diskussion hat gezeigt, dass Österreich in der Ortstafelfrage in vielen Punkten säumig geblieben war, andererseits aber doch wieder aner kennenswerte Problemlösungsbemühungen unternommen hatte.

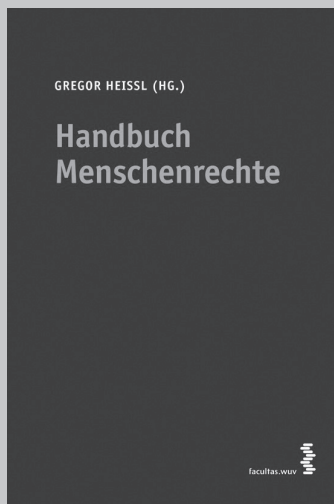
Auf höherer Abstraktionsebene kann über die Nachzeichnung der einschlägigen österreichischen Diskussion offengelegt werden, dass Ortsbezeichnungen in der Minderheitensprache eine starke identitätsstiftende und identitätsstärkende Rolle zukommt, die anderweitige Minderheitenschutzmaßnahmen zusätzlich stützt und mitträgt. Dieser Schutz hat einen starken Gegenwartsbezug, da er nicht dazu dienen kann, weit zurückliegende historische Ereignisse zu revidieren. Die amtliche Anerkennung von topographischen Bezeichnungen von einer gewissen Minderheitenstärke und von einem gewissen faktischen Gebrauch der betreffenden Bezeichnungen abhängig zu machen, erscheint somit legitim.

Auch die Südtiroler Diskussion über topographische Bezeichnungen hat enorm von der rechtsvergleichenden und der internationalrechtlichen Perspektive profitiert. Auch in Bezug auf diese Region ist zu betonen, dass die Relevanz des internationalen Vergleichs nicht überbetont werden darf. Die Übertragung von Problemlösungsansätzen, die für einzelne Regionen gefunden worden sind, auf andere Konstellationen, lässt sich nicht ohne weiteres zwingend rechtfertigen. Dennoch ist auch hier der Hinweis, dass anderswo ähnliche Problemstellungen gegeben sind und dass diese über einen konstruktiven Dialog auch gelöst werden konnten, in vielerlei Hinsicht hilfreich. Aus der Fülle an internationalen Problemlösungsmustern können dann diejenigen ausgewählt werden, die sich anhand ihrer Spezifika am besten für die Übertragung auf Südtirol als geeignet erweisen. Gleichzeitig darf allerdings nicht übersehen werden, dass die Südtiroler Situation eine ganz partikuläre Besonderheit

Tatsächlich ist aber folgende Unterscheidung zu treffen: Die Regelung der Ortsnamen, die grundsätzlich landesweit zu erfolgen hat und ohnehin nur das Land Südtirol betrifft, ist gesondert zu sehen von jener der anlassbezogenen, situationsspezifischen Abänderung von Gemein denamen, wobei in diesem Fall die Regionalzuständigkeit durch die generelle Ordnungsgewalt der Region für den Bereich der Gemeinden ausschlaggebend ist.

aufweist, nämlich dass der Großteil der italienischen Bezeichnungen durch einen vergleichsweise rezenten historischen Unrechtsakt geschaffen worden ist und stellvertretend für viele weitere Maßnahmen eines Unrechtsregimes dasteht. Überwiegend – und so auch in Kärnten – ist der aktuelle Streit um topographische Benennungen hingegen nur der Endpunkt eines sehr langen faktischen Assimilationsprozesses. Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass die geplante, methodische und relativ rezente Ersetzung von Ortsnamen durch ein Gewaltregime im Vergleich zur faktischen Verdrängung einer Sprachsituation über einen viele Jahrhunderte währenden Prozess einen anderen Zugang zur Sachproblematik bedingt.

Es wäre sicherlich falsch, der heimischen italienischen Volksgruppe das Recht auf „ihre“ topographischen Bezeichnungen aberkennen zu wollen, denn das Heimatrecht dieser Volksgruppe ist unbestritten. Und das Heimatrecht ist auch mit dem Recht verbunden, die geographische Realität dieser Region mit vertrauten Bezeichnungen aus der eigenen Sprachrealität zu versehen, so problematisch die Ursprünge dieser Bezeichnungen, bezogenen auf den Schöpfungsakt, auch sein mögen. Die amtliche Anerkennung der jeweiligen Bezeichnungen von dem effektiven Gebrauch abhängig zu machen, wäre in einer solchen Situation eine vernünftige Kompromisslösung, mit welcher letztlich wohl alle Volksgruppen gut leben könnten.



Gregor Heißl (Hg.)

Handbuch Menschenrechte

Allgemeine Grundlagen – Grundrechte –
Entwicklungen – Rechtsschutz

facultas.wuv 2008, 634 Seiten
ISBN 978-3-7089-0291-3
88,- EUR (A) / EUR 85,60 (D) / sfr 119,-

Das Zusammenspiel verschiedener nationaler, europäischer und internationaler Organisationen, Instanzen und Kodifikationen verursacht eine ständige Bewegung des Grundrechtsschutzes. Dieser dynamischen Entwicklung Rechnung tragend beschreibt das Handbuch Menschenrechte sämtliche in Österreich geltende Grundrechte auf neuestem Stand in einem Band. Dabei wird besonders auf aktuelle Themen Rücksicht genommen, um Lesern auf verständliche Weise die auftretenden Herausforderungen nahezubringen. Unter Einbeziehung einfachgesetzlicher Regelungen (zB FPG, SPG ua) stellt das vorliegende Werk umfassend den Schutz- und Anwendungsbereich der in Österreich zu berücksichtigenden Grundrechte dar. Besonders wird für Praktiker eingehend auf die Rechtsprechung der nationalen Instanzen (VfGH, VwGH, OGH, UVS ua) und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte eingegangen, um Lösungsvorschläge für anfallende und aktuelle Fragestellungen anzubieten. Überdies werden Entwicklungen im Menschenrechtsbereich und deren Bedeutung in der österreichischen Rechtsordnung beschrieben sowie sämtliche nationale und internationale Rechtsschutzmöglichkeiten übersichtlich dargestellt.

