

Erwin Felzmann

Member of the Constitutional Court

President of the Human Rights

Advisory Board

Austria

› DER SCHUTZ DER MINDERHEITEN UND DIE VERFASSUNGSGERICHTE

DEFINITION

Unter dem Begriff "Minderheiten" versteht man in Österreich "Volksgruppen"; seine Definition findet sich in § 1 Absatz 2 Volksgruppengesetz: danach sind Minderheiten/Volksgruppen die in Teilen des Bundesgebietes wohnhaften und beheimateten Gruppen österreichischer Staatsbürger mit nichtdeutscher Muttersprache und eigenem Volkstum.

Dieser Begriff der Volksgruppen deckt sich mit dem erst im Jahr 2000 in die Verfassung, Art. 8 Abs. 2 B-VG*, aufgenommenen Bekenntnis der Republik (Bund, Länder und Gemeinden) zur gewachsenen sprachlichen und kulturellen Vielfalt der autochthonen Volksgruppen. Sprache, Kultur, Bestand und Erhaltung dieser Volksgruppen sind zu achten, zu sichern und zu fördern.

RECHTSQUELLEN

Die Rechte der Minderheiten sind im Wesentlichen auf verfassungsrechtlicher Ebene verankert. Ein Teil dieser verfassungsrechtlichen Regelungen ist völkerrechtlicher, der andere innerstaatlicher Natur:

Nach dem Zerfall der österreichisch-ungarischen Monarchie verpflichtete sich Österreich im **Staatsvertrag von Saint-Germain-en-Laye** (StV St. Germain) vom 10. September 1919 den im Abschnitt V. des III. Teiles festgeschriebenen Schutz der Minderheiten als Grundgesetze anzuerkennen (Art. 62). Dem kam Österreich im Jahr 1920 dadurch nach, dass diese völkerrechtlichen Bestimmungen in Verfassungsrang gehoben wurden (Art. 149 B-VG). Art. 66, 67 StV St. Germain verlangt die **Gleichbehandlung** von Minderheiten und Angehörigen der Mehrheit und **verbietet die Diskriminierung von Minderheiten**. Art. 66 gewährt - neben einer Staatssprache - Erleichterungen beim Gebrauch der Sprachen der Minderheiten vor Gericht; Art. 68 des StV verpflichtet, in den Städten und Bezirken mit einer verhältnismäßig beträchtlichen Zahl anderssprachiger österreichischer Staatsangehöriger angemessene Erleichterungen zu gewähren, um sicherzustellen, dass in den öffentlichen Volksschulen den Kindern der Unterricht in ihrer eigenen Sprache erteilt wird. Trotz der Zusicherung öffentlicher Mittel "für Erziehung, Religions- und Wohltätigkeitszwecke" gilt dieser Minderheitenschutz als wenig effektiv, zumal er keine Anerkennung der Minderheiten als solche enthält.

Die maßgeblichen den Minderheiten Österreichs eingeräumten Sonderrechte finden sich im **Staatsvertrag von Wien** (StV Wien). Mit diesem Staatsvertrag vom 15. Mai 1955 erlangte Österreich seine volle Souveränität; die Minderheiten erlangten spezifische Rechte im Verfassungsrang: **Artikel 7 Z 2 bis 4**. Allerdings trifft dieser Minderheitenschutz nur die slowenischen und kroatischen Volksgruppen in den Bundesländern Kärnten, Burgenland und der Steiermark.

Gemäß **Art. 7 Z 2 StV Wien** haben die Angehörigen dieser Volksgruppen **Anspruch auf Elementarunterricht** in slowenischer oder kroatischer Sprache und auf eine **verhältnismäßige Anzahl eigener Mittelschulen**.

Nach **Art. 7 Z 3 des StV Wien** wird in den Verwaltungs- und Gerichtsbezirken Kärntens, des Burgenlands und der Steiermark mit slowenischer, kroatischer oder gemischter Bevölkerung die slowenische oder kroatische Sprache als **Amtssprache** zugelassen. In denselben Gebieten, in denen diese Amtssprachenregelung gilt, werden die **Bezeichnungen und Aufschriften topographischer Natur zweisprachig** - sowohl in slowenischer oder kroatischer Sprache als auch in Deutsch - verfasst.

Gemäß **Art. 7 Z 4 StV Wien** haben die Angehörigen der slowenischen und kroatischen Minderheiten das Recht, an kulturellen, Verwaltungs- und Gerichtseinrichtungen unter den gleichen Bedingungen wie andere österreichische Staatsangehörige teilzunehmen.

VERFASSUNGSGERICHTLICHE JUDIKATUR UND IHRE EFFEKTIVITÄT

Angesichts der zersplitterten und lückenhaften Regelung der Volksgruppenrechte wie auch ihrer zögerlichen Umsetzung kam der Rechtsprechung besondere Bedeutung zu. Insbesondere ab den 80iger Jahren hat der Gerichtshof (GH) einige wesentliche Entscheidungen zu Fragen des Volksgruppenrechtes getroffen.

- 1957 hatte die Kärntner Landesregierung dem Verfassungsgerichtshof (VfGH) einen Gesetzesentwurf zur Feststellung des Vorhandenseins einer slowenischen Minderheit durch Volksbefragung in bestimmten Verwaltungsbezirken zur Kompetenzfeststellung vorgelegt. Das dazu ergangene Erkenntnis VfSlg 3314/1958 enthält den wesentlichen Rechtssatz (Wirkung einer authentischen Interpretation der Verfassung mit der Bindungskraft eines Bundesverfassungsgesetzes!), dass die "Regelung der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit" in Gesetzgebung und Vollziehung in die Zuständigkeit des Bundes fällt.

- 1981 entschied der GH über die Anfechtung der Kärntner Landtagswahl durch eine Wählergruppe, die behauptete, der slowenischen Minderheit sei verfassungsrechtlich ihre Repräsentation im Landtag eingeräumt.

Der Gerichtshof sah zwar eine solche Zusicherung in den einschlägigen Verfassungsbestimmungen (StGG*, StV St. Germain, StV Wien) nicht, hielt aber Folgendes fest (VfSlg 9224/1981):

Allen diesen Normen ist gemeinsam, dass sie eine **Wertentscheidung des Verfassungsgesetzgebers** zugunsten des Minderheitenschutzes enthalten. Auf diese ... Wertentscheidung wird bei der Beurteilung einfachgesetzlicher Normen auf ihre Verfassungsmäßigkeit unter jeglichen Gesichtspunkt Bedacht zu nehmen sein. Eine mehr oder minder schematische Gleichstellung von Angehörigen der Minderheiten mit Angehörigen anderer gesellschaftlicher Gruppen wird der verfassungsgesetzlichen Wertentscheidung nicht immer genügen können. Je nach dem Regelungsgegenstand kann es daher sachlich gerechtfertigt oder sogar erforderlich sein, die Minderheit **in gewissen Belangen zu bevorzugen**.

Dieses Erkenntnis und sein Ansatz zu einer positiven Diskriminierung der Minderheiten wurde in der Lehre als "Qualitätssprung" des verfassungsrechtlichen Schutzes der Volksgruppen gewertet.

Beginnend mit dem Erkenntnis VfSlg. 11585/1987 unterstrich der VfGH die "besondere Bedeutung des Staatsvertrages von Wien und des in Art. 7 leg.cit. gewährten Schutzes von Minderheiten". Der Großteil seiner jüngeren Entscheidungen betrifft daher auch diesen Artikel des StV.

- So entwickelte der GH die Rechtsauffassung, dass Artikel 7 Z 3 StV Wien Volksgruppenangehörigen ... das Recht auf den Gebrauch der slowenischen Sprache im Verkehr mit Behörden garantiere (VfSlg 9744/1983). Die direkte Anwendbarkeit des Artikels 7 und daraus abzuleitende subjektive öffentliche Rechte wurden in der Folge zur ständigen Rechtsprechung und mit Erkenntnis VfSlg. 11585/1987 noch dahin präzisiert, dass "es dem Gesetzgeber - auch bei unmittelbarer Anwendbarkeit von Bestimmungen des Staatsvertrages - unbenommen ist, gesetzliche Regelungen zu beschließen, die der Sicherstellung einer gleichmäßigen und effektiveren Gewährleistung der im Staatsvertrag normierten Minderheitenrechte dienen. Insoweit das Volksgruppengesetz die sich aus dem StV für die Minderheiten ergebenden Rechte wiederholt und bestärkt, ist es als Ausführungsgesetz zum StV zu werten und steht mit diesem nicht in Widerspruch"

UMSETZUNG: Ausführungsregelungen finden sich im Volksgruppengesetz sowie in von der Bundesregierung erlassenen Durchführungsverordnungen. Sind Bereiche von den Ausführungsregelungen nicht umfasst, leitet sich das Recht zur Verwendung des Slowenischen oder Kroatischen unmittelbar aus dem Staatsvertrag ab.

- Im Erkenntnis VfSlg 12245/1989 überträgt der GH diese Rechtsansicht auch auf Art. 7 Z 2 StV, welche den Anspruch auf Elementarunterricht in slowenischer oder kroatischer Sprache festlegt. Auch diese Bestimmung sei ausreichend determiniert, um unmittelbar angewendet werden zu können; die Grundrechtsqualität des Anspruches auf Elementarunterricht wird ausdrücklich bejaht.

Auch hinsichtlich des territorialen Geltungsbereiches jenes Grundrechtes kam der Gerichtshof zur Auffassung: der Anspruch auf Elementarunterricht sei nicht auf die slowenische Minderheit in ihrem angestammten Siedlungsgebiet beschränkt. Vielmehr müsse der Elementarunterricht außerhalb des autochthonen Siedlungsgebietes gewährleistet werden, wobei die Einrichtung entsprechender Schulen von einem nachhaltigen, lokalen Bedarf (Schülergruppen) abhängig ist.

UMSETZUNG: Dazu erging als Bundesgesetz das Minderheiten-Schulgesetz für Kärnten, dessen § 7 (Verfassungsbestimmung) jedem Schüler das Recht garantiert, in bestimmten Schulen (im historischen Siedlungsgebiet) die slowenische Sprache als Unterrichtssprache zu gebrauchen oder als Pflichtgegenstand zu erlernen ... Darüber hinaus sind bei Bedarf auch außerhalb des historischen Siedlungsgebietes weitere Schulen mit zweisprachigem Unterricht festzulegen.

Ähnliche Rechte räumt das Minderheiten-Schulgesetz für das Burgenland der kroatischen und -ohne staatsvertragliche Verpflichtung- auch der ungarischen Volksgruppe ein.

- Schließlich musste der GH den Begriff des Elementarunterrichts klären (VfSlg 15759/2000). Eine Bestimmung des Minderheiten-Schulgesetzes für Kärnten hatte die vierte Schulstufe vom zweisprachigen Unterricht ausgenommen. Nach eingehender Analyse beider StVe und des Schulsystems gelangte der GH zum Schluss, dass sich der zweisprachige Elementarunterricht auf die gesamte Volksschulzeit - ohne Einschränkung auf Schulstufen - zu erstrecken hat.

UMSETZUNG: Entsprechende Novellierung des § 16 Absatz 1 Minderheiten-Schulgesetz für Kärnten.

Die meisten Entscheidungen des GH betreffen allerdings die verfassungsrechtliche Garantie des Gebrauches der slowenischen oder kroatischen Sprache als Amtssprache. Art. 7 Z 3 erster Satz StV Wien ist eine - Art. 8 B-VG* [Die deutsche Sprache ist, unbeschadet der den sprachlichen Minderheiten bundesgesetzlich eingeräumten Rechte, die Staatssprache der Republik.] ergänzende - Sonderregelung.

Im Bereich der Amtssprachenregelung hat der GH folgende Fragen geklärt:

Art. 7 Z 3 stellt (bloß) sicher, dass der Angehörige der Minderheit sich auch im Verkehr mit den lokalen Behörden oder Gerichten seiner angestammten Sprache bedienen kann (VfSlg 9801/1983). Nur das Gespräch und der Schriftwechsel mit den staatlichen Organen hat - auf Verlangen - in slowenischer Sprache stattzufinden. Daher besteht kein Recht auf Übersetzung von Akten oder Aktenteilen bei Akteneinsicht; ist das Recht auf Zweisprachigkeit vor den Behörden nur auf Verlangen gewährleistet (VfSlg 9744/1983, 11585/1987); ist das Recht auch nach Erlassung eines (deutschsprachigen) Bescheides im Mandatsverfahren aufrecht, wenn der Betroffene so erstmalig Gelegenheit hat, sein Recht auf Gebrauch der zweiten Amtssprache zu bekunden; erst die Zustellung des Bescheides in beiden Sprachen gilt als ordnungsgemäß (VfSlg 9744/1983).

Zum territorialen Geltungsbereich der Amtssprachenregelung vertrat der GH die Ansicht, unter dem Begriff "Verwaltungsbezirk" auch die Gemeinden zu verstehen sind; zusätzlich ist die zweite Amtssprache auch vor den Bezirksverwaltungsbehörden zuzulassen, in deren Sprengel die Minderheit einen nicht ganz unbedeutenden Prozentsatz "Verwaltungsbezirk mit gemischter Bevölkerung" ausmacht. Als nicht ausreichend wurde der Prozentsatz von 1,9 % angesehen (VfSlg 12836/1991), als ausreichend hingegen ein Prozentsatz von ca. 10 % (VfSlg 15970/2000).

Nach Art. 7 Z 3 zweiter Satz StV Wien sind die **topographischen Bezeichnungen und Aufschriften zweisprachig** zu verfassen. Der GH hat im Jahr 2001 eine (Ausführungs-)Bestimmung des

Volksgruppengesetzes, wonach topographische Bezeichnungen (Ortstafeln) nur in Ortschaften mit mehr als 25% Volksgruppenangehörigen zweisprachig anzubringen waren, wegen Widerspruchs zu Art. 7 aufgehoben (VfSlg 16404/2001):

Es sei - nach der Entstehungsgeschichte des StV - ausgeschlossen, diese Staatsvertragsbestimmung im Sinne des Erfordernisses eines Minderheitenprozentsatzes von 25% zu deuten. Ausgehend von der internationalen Praxis - relevanter Prozentsatz von 5 bis 25%, äußerstenfalls aber von 30%, für die Einräumung von Volksgruppenrechten - komme für die Auslegung des StV ein Prozentsatz im obersten Bereich dieser Bandbreite nicht in Betracht.

Zugleich hob der GH auch Teile der Topographieverordnung auf, die für eine bestimmte Ortschaft (Gemeinde) keine zweisprachigen Ortstafeln vorgesehen hat. Eine Gemeinde, die auf Grund der Ergebnisse der Volkszählungen über einen längeren Zeitraum hin einen Minderheitenprozentsatz von mehr als 10% aufgewiesen hat und daher als "Verwaltungsbezirk mit gemischter Bevölkerung" gemäß Art. 7 StV zu qualifizieren war.

UMSETZUNG: Die vom VfGH für das Inkrafttreten seines aufhebenden Erkenntnisses bestimmte Frist von einem Jahr, um die Erlassung von verfassungskonformen (Ersatz-)Regelungen zu ermöglichen, ist ungenutzt verstrichen.

* B-VG = Bundes-Verfassungsgesetz; StGG = Staatsgrundgesetz; VfSlg = Sammlung der Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes.
