

STELLUNGNAHMEN

Volkgruppenausgleich in Österreich?

F. Ermacora *)

Der österreichische Nationalrat hat am 7. Juli 1976 einstimmig drei Gesetze beschlossen, die in der österreichischen Diskussion als ein »Paket« bezeichnet werden: das Volksgruppengesetz¹⁾, eine Novelle zum Volkszählungsgesetz 1950²⁾, mit der die Grundlage für die geheime Erhebung der Muttersprache geschaffen wurde³⁾, und eine Novelle zum Gehalts-Überleitungsgesetz⁴⁾, mit der für das Bundesland Kärnten das Erfordernis aufgehoben wurde, daß Schuldirektoren in jedem Fall den Nachweis der Befähigung zu erbringen haben, neben der deutschen Sprache auch die slowenische Sprache zu beherrschen.

Der Beschlußfassung über dieses Gesetzespaket sind jahrelange Verhandlungen zwischen den im Parlamente vertretenen politischen Parteien vorangegangen. Anlaß zu diesen Verhandlungen gab ein Ereignis, das im Jahre 1972 Schlagzeilen in der österreichischen und internationalen Presse machte: Die sozialistische Parlamentsmehrheit beschloß nach kurzen Ausschußberatungen ein Gesetz, mit dem für ca. 200 Ortschaften im Bundeslande Kärnten Ortsaufschriften in deutscher und slowenischer Sprache verfügt worden sind⁵⁾. Ortstafeln wurden in Kärnten angebracht und in einer Woge der Gewalt demoliert. Dagegen ging der Staat mit untauglichen Mitteln vor. Die Ortstafeln wurden nicht wieder angebracht. Dieses Ereignis führte zu scharfen jugoslawischen Noten. All dies veranlaßte die im Parlamente vertretenen politischen Parteien, bei der Lösung des Problems zusammenzuarbeiten. Zunächst wurde (1973)

*) Professor Dr. iur., Institut für Staats- und Verwaltungsrecht, Universität Wien.

1) Vgl. BGBl. Nr. 396/1976.

2) Vgl. BGBl. Nr. 159/1950 in der Fassung 398/1976.

3) Dazu das II. Hauptstück des in Anm. 2 angeführten Gesetzes.

4) BGBl. Nr. 397/1976.

5) BGBl. Nr. 270/1972.

eine aus Experten und Politikern zusammengesetzte Kommission (Ortsstafelkommission) beim Bundeskanzleramt eingesetzt. Sie kam nach zweijähriger Arbeit zu dem Ergebnis, daß der Lösung des Problems eine Art Minderheitenfeststellung voranzugehen hätte. Auf Grund des Berichtes dieser Ortsstafelkommission an den Bundeskanzler wurde in weiteren Parteienverhandlungen eine von den drei im Parlamente vertretenen politischen Parteien geschaffene Expertenkommission eingesetzt. Diese Expertenkommission hat die drei oben genannten Gesetze nach mehrmonatigen Verhandlungen und Beratungen, an denen auch die Vertreter der slowenischen und kroatischen Minderheit mitarbeiteten, vorbereitet. Parteienverhandlungen schlossen sich diesen Beratungen an. Die Gesetzesentwürfe wurden vom Ministerrat dem Nationalrat zugeleitet, der diese nach neuerlichen eingehenden Beratungen und Anhörungsverfahren verabschiedete.

Der Grund für das Volksgruppengesetz ist im Art. 7 des Staatsvertrages 1955 gelegen⁶⁾. Dieser verpflichtet Österreich, seine Minder-

⁶⁾ Er lautet: »Artikel 7: Rechte der slowenischen und kroatischen Minderheiten

1. Österreichische Staatsangehörige der slowenischen und kroatischen Minderheiten in Kärnten, Burgenland und Steiermark genießen dieselben Rechte auf Grund gleicher Bedingungen wie alle anderen österreichischen Staatsangehörigen einschließlich des Rechtes auf ihre eigenen Organisationen, Versammlungen und Presse in ihrer eigenen Sprache.

2. Sie haben Anspruch auf Elementarunterricht in slowenischer oder kroatischer Sprache und auf eine verhältnismäßige Anzahl eigener Mittelschulen; in diesem Zusammenhang werden Schullehrpläne überprüft und eine Abteilung der Schulaufsichtsbehörde wird für slowenische und kroatische Schulen errichtet werden.

3. In den Verwaltungs- und Gerichtsbezirken Kärntens, des Burgenlandes und der Steiermark mit slowenischer, kroatischer oder gemischter Bevölkerung wird die slowenische oder kroatische Sprache zusätzlich zum Deutschen als Amtssprache zugelassen. In solchen Bezirken werden die Bezeichnungen und Aufschriften topographischer Natur sowohl in slowenischer oder kroatischer Sprache wie in Deutsch verfaßt.

4. Österreichische Staatsangehörige der slowenischen und kroatischen Minderheiten in Kärnten, Burgenland und Steiermark nehmen an den kulturellen, Verwaltungs- und Gerichtseinrichtungen in diesen Gebieten auf Grund gleicher Bedingungen wie andere österreichische Staatsangehörige teil.

5. Die Tätigkeit von Organisationen, die darauf abzielen, der kroatischen oder slowenischen Bevölkerung ihre Eigenschaft und ihre Rechte als Minderheit zu nehmen, ist zu verbieten«.

heiten⁷⁾ in Kärnten, der Steiermark⁸⁾ und dem Burgenland mit einer Schulautonomie⁹⁾, einer Sprachautonomie¹⁰⁾ und einer Kulturautonomie¹¹⁾ auszustatten. Diese drei Autonomien sind – wenn auch nicht in unbestrittener Weise – gewährleistet¹²⁾. Allerdings ist auf dem Gebiete der Doppelsprachigkeit in den Ämtern das Gebot, die Minderheitensprache (kroatisch bzw. slowenisch) zusätzlich zum Deutschen als Amtssprache zu gewährleisten, nicht zur Gänze erfüllt worden, da nur Sprach erleichterungen eingeräumt waren. Nicht durchgeführt wurde die Doppelsprachigkeit topographischer Aufschriften. Von politischer Seite wurde die Art der Dichte der Minderheitenbevölkerung in den fraglichen Bundesländern als strittig bezeichnet und daher eine Minderheitenfeststellung verlangt. Der Regierungschef, der sich unter Berufung auf die Minderheitenfeindlichkeit, dieser Forderung lange Zeit widersetzte, lenkte schließlich ein (es darf darauf hingewiesen werden, daß gesetzliche Maßnahmen des Jahres 1959 und eine einstimmige Entschließung des Nationalrates vom selben Jahre eine Minderheitenfeststellung verheißen hatten¹³⁾). Doch – das war der politische Kompromiß – sollte mit der Anordnung einer Minderheitenfeststellung auch eine Neuordnung des gesamten Minderheitenschutzsystems in Österreich erfolgen.

Das ist nun mit dem Volksgruppengesetz weitgehend geschehen. Dieses ist als eine Art Rahmengesetz gedacht. Es legt die Rechte in Bezug auf den Sprachgebrauch in Ämtern und Gerichten neu fest¹⁴⁾, faßt

7) Der Ausdruck Minderheit findet sich im Art. 8 B.-VG., im III. Abschnitt des V. Teiles des in Österreich als Verfassungsgesetz geltenden Staatsvertrages von St. Germain und im Art. 7 des Staatsvertrages von 1955. Über den Begriff der Minderheit vgl. vor allem Veiter, Das Recht der Volksgruppen und Sprachminderheiten in Österreich (1970).

8) Ob es in der Steiermark überhaupt eine slowenische Minderheit gibt, ist fraglich; die Volkszählungen von 1951, 1961 und 1971 haben eine so geringe Zahl von slowenisch sprechenden Bürgern ausgewiesen, daß es zweifelhaft ist, ob eine solche Anzahl zur Identifikation einer Gruppe genügt.

9) D. h. eigene Minderheitenschulen, vor allem auch Mittelschulen.

10) D. h. freier Sprachgebrauch im privaten und öffentlichen Leben.

11) Das ist die volle Gewährleistung des Kulturlebens.

12) Vgl. dazu das Minderheitenschulgesetz BGBl. Nr. 101/1959.

13) Vgl. dazu das Gerichtssprachengesetz BGBl. Nr. 102/1959; über die Amtssprache siehe den sogenannten »Newole«-Erlaß (N. war ein hoher Beamter im Amte der Kärntner Landesregierung), der durch den »Hauer«-Erlaß (H. ist hoher Beamter im Amte der Kärntner Landesregierung) ergänzt wurde. Auszüge des Textes bei Ermacora, Österreichische Verfassungslehre (1970), S. 378 f.

14) §§ 13 ff. des Volksgruppengesetzes.

den Grundsatz der Doppelsprachigkeit von topographischen Aufschriften genauer¹⁵⁾, überläßt es aber dem Ordnungsgeber, den örtlichen Wirkungsbereich der Maßnahmen durch Verordnungen festzulegen. Entsprechende Verordnungen müssen im Einvernehmen mit dem Hauptausschuß des Nationalrates erlassen werden¹⁶⁾.

Darüber hinaus fand sich der österreichische Gesetzgeber bereit, allgemeine Grundsätze des Volksgruppenschutzes festzulegen¹⁷⁾, den Volksgruppen durch Beiräte eine Vertretung beim Bunde zu verschaffen¹⁸⁾ und ein System finanzieller Förderungen vorzusehen¹⁹⁾. Die Erlassung aller einschlägigen Verordnungen ist in einen zeitlich synchronisierten »Ablaufplan« eingebaut; er wurde durch einen Parteienvertrag schriftlich bekräftigt, der auch veröffentlicht wurde²⁰⁾.

An der Spitze des »Ablaufplanes« steht die geheime Ermittlung der Muttersprache, die der Ordnungsgeber für den 14. November 1976 angeordnet hatte²¹⁾. Diese Erhebung ist mit allen rechtsstaatlichen Kautelen ausgestattet²²⁾. Die Auswertung der Erhebungsbögen soll in der Bundeshauptstadt unter Mitwirkung einer unabhängigen Überwachungskommission erfolgen. Die geheime Ermittlung der Muttersprache hat in ganz Österreich stattgefunden. Die Beteiligung an dieser Erhebung war unter der 50% Grenze, lediglich in dem meist interessierenden und betroffenen Bundesland Kärnten war die Beteiligung über 85%. Allerdings haben Vertreter der slowenischen Volksgruppe zum Boykott aufgerufen, der weitgehend befolgt wurde. Wie die Ergebnisse der Ermittlung der Muttersprache zu beurteilen sind und tatsächlich berücksichtigt werden, ist im Zeitpunkt der Drucklegung dieser Information noch nicht entschieden.

Der Vorgang der geheimen Spracherhebung wurde im In- und Ausland lebhaft erörtert. Die Argumente gipfeln in der Behauptung, daß die geheime Erhebung der Muttersprache zu einer Revision des Staatsvertrages führe, da der Staatsvertrag seine Erfüllung nicht von der

¹⁵⁾ § 12 des Volksgruppengesetzes.

¹⁶⁾ § 2 Abs. 1 des Volksgruppengesetzes. Das dort vorgesehene Einvernehmen mit einem Organ der Gesetzgebung bei der Erlassung der Verordnungen gründet sich auf Art. 59 Abs. 2 der Bundesverfassung.

¹⁷⁾ § 1 des Volksgruppengesetzes.

¹⁸⁾ §§ 3 ff. des Volksgruppengesetzes.

¹⁹⁾ §§ 8 ff. des Volksgruppengesetzes.

²⁰⁾ Siehe dazu die vom Österreichischen Bundeskanzleramt herausgegebene Broschüre »Volksgruppen in Österreich« – Eine Dokumentation (1976), S. 34 f.

²¹⁾ Vgl. dazu die Verordnung BGBl. Nr. 542/1976.

²²⁾ Sie baut auf den Grundsätzen des freien und persönlichen Wahlrechtes auf.

Ermittlung der Muttersprache abhängig mache. Das Gegenargument ist, daß es jedem Staate freistehen müsse, sich über den Stand der sprachlichen wie ethnischen Zusammensetzung der Bevölkerung statistische Unterlagen zu verschaffen.

Obwohl das Volksgruppengesetz in seinem Art. I ein großzügiges Bekenntnis zum fremden Volkstum und zum Volkstumsschutz ablegt, ist das völkerrechtliche Hauptproblem doch, inwieweit die Zählungsergebnisse vom 14. November 1976 für die Festlegung des räumlichen Wirkungsbereiches der einzelnen Volksgruppen-Schutzmaßnahmen bestimmend sind. Das ist derzeit noch nicht absehbar; es hängt von politischen Entscheidungen ab, die bis heute noch nicht gefallen sind. Darüber hinaus ist die Frage bedeutsam, ob die Bestimmungen des Volksgruppengesetzes, wonach zweisprachige topographische Aufschriften nur in Gebieten angebracht werden sollen, in denen 25% der Bevölkerung der slowenischen oder kroatischen Volksgruppe angehören, mit Art. 7 des Staatsvertrages im Einklang stehen. Es gibt mehr Argumente gegen die Bejahung als gegen die Verneinung dieser Frage.

Am Schluß sei noch hervorgehoben, daß die eben skizzierten Regelungen insoweit Neuland betreten, als sie die Minderheiten in Österreich nun nicht mehr Minderheiten, sondern Volksgruppen nennen. Damit knüpft die republikanische Gesetzgebung an die Tradition altösterreichischen Nationalitätenrechts an, wo im Art. 19 des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger (1867) die »Volksstämme« gesichert werden.

Das Volksgruppengesetz ist seiner Natur und Anlage nach ein Minderheitenschutzgesetz, das bei vernünftiger Anwendung, so wie die mährischen Regelungen des Jahres 1905, den Volksgruppenausgleich in Österreich herbeiführen könnte.