

10

**Volksgruppenproblematik
1938—1985**

Das
gemeinsame
Kärnten

Skupna Koroška

Referat Hofrat Dr. Paul Apovnik

Zum Stellenwert des Artikels 7 des Staatsvertrages 1955
im politischen Leben der slowenischen Volksgruppe in
Kärnten

=====

I. Elemente, die den Stellenwert bestimmen

Die Bestimmungen des Artikels 7 (im folgenden Art. 7) sind ein wesentlicher Bestandteil des Staatsvertrages vom 15. Mai 1955 betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich. Sie sind dem Völkerrecht zuzuordnen, dessen Inhalt im Falle des österreichischen Staatsvertrages das Ergebnis des staatspolitischen Konsenses zwischen den vier Signatarstaaten Frankreich, Großbritannien, Sowjetunion und den Vereinigten Staaten einerseits und Österreichs andererseits ist. Dieser Umstand sowie die Tatsache, daß dem Staatsvertrag 1955 (im folgenden Stv) weitere Staaten beigetreten sind, darunter auch die SFR Jugoslawien, weisen auf die staatspolitische und außenpolitische Bedeutung des Art. 7 hin. Dieser Aspekt wird noch besonders deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß die Frage, ob der Stv von Österreich erfüllt wurde, in dem in Artikel 35 festgelegten Verfahren von den Vertragsstaaten entschieden wird. Im Zusammenhang mit der außenpolitischen Bedeutung des Art. 7 sei auch auf die Kontroversen zwischen Österreich und Jugoslawien betreffend die Erfüllung bzw. Nichterfüllung des Art. 7 und den diesbezüglichen Austausch diplomatischer Noten erinnert. Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Helsinki hat besonders deutlich gemacht, daß die Volksgruppen bzw. nationale und ethnische Minderheiten eine wichtige Funktion auf dem Gebiete der Zusammenarbeit zwischen den Staaten haben und daß

der völkerrechtlichen und innerstaatlichen Regelung von Volksgruppenfragen auch eine friedenspolitische Bedeutung zukommt.

Die ethnopolitische Bedeutung des Art. 7 kommt in den Worten Heimito von Doderers besonders schön zum Ausdruck: "Ein situationsbewußter Österreicher muß heute um jeden einzelnen kroatischen oder madjarischen Bauern im Burgenland, um jeden Slowenen in Südkärnten herzlich froh sein; dies aber ganz und gar nicht, um in solchen Volksteilen eine Art Sprungbrett für irgendwelche Aspirationen zu sehen, sondern weil gerade durch jene Mitbürger seinem übernationalen Nationalgefühl ein vertretungsweiser konkreter Anhalt geboten wird".¹⁾

Der Stellenwert des Art. 7 wird wesentlich auch von dessen rechtlicher Bedeutung bestimmt. Im Vergleich zum ausschließlich individuellen Minderheitenschutz der Völkerbundära enthält der Art. 7 wenigstens Ansätze eines Volksgruppenschutzes, wofür insbesondere der Absatz 5 als Nachweis ins Treffen geführt sei.²⁾ Wesentlich für die Situation der slowenischen Volksgruppe in Kärnten ist das Assimilierungsverbot in dem Sinne, daß weder der Staat noch irgendwelche nichtstaatliche Organisationen der geschützten Minderheit - den Kärntner Slowenen und den Kroaten im Burgenland - ihre Eigenschaft und ihre Rechte als Minderheit nehmen dürfen, das heißt, sie assimilieren dürfen.³⁾ Ein weiteres Element, das den Stellenwert des Art. 7 bestimmt, ist dessen Rang im Stufenbau der österreichischen Rechtsordnung. Das Bundesgesetz vom 4. März 1964, BGBl. Nr. 59/1964 stellt fest, daß die Absätze 2, 3 und 4 des Art. 7 Verfassungsrang haben, während die Absätze 1 und 5 auf der Stufe einfacher Bundesgesetze stehen. Im Verfassungsrang der angeführten drei Absätze des Art. 7 kann unter anderem auch eine Wertentscheidung des Verfassungsgesetzgebers zugunsten des Minderheitenschutzes

gesehen werden.⁴⁾ Schließlich wird der Stellenwert des Art. 7 auch von psychologischen Faktoren bestimmt. Die Kärntner Slowenen, die aus Art. 7 als Einzelpersonen und als Volksgruppe Rechte ableiten und geltend machen, klammern sich verständlicherweise an ihr "verbrieftes Recht" und berufen sich auf alle jene Grundsätze, die die Erfüllung vertraglicher Verpflichtungen fordern, wie etwa den Grundsatz "pacta sunt servanda" und andere. Es ist typisch für den Schwachen (im politischen oder wirtschaftlichen Sinne), daß er auf die Vertragstreue pocht, während der Starke häufig dazu neigt, einfach Tatsachen zu schaffen im Vertrauen darauf, daß die "normative Kraft des Faktischen" diese Tatsachen auch rechtlich rechtfertigen werde. Mit anderen Worten: der Schwache muß sein Recht suchen, der Starke beschließt, was Recht ist, sofern nicht ein noch stärkerer über ihm steht und korrigierend eingreift. Diese Stärkeren - in unserem Falle die Vertragspartner des Stv, aber auch die Völkerrechtsgemeinschaft der Vereinten Nationen - haben allerdings andere Sorgen. Der Kampf um die Erfüllung des Art. 7 hat die slowenische Volksgruppe in Kärnten ungeachtet ihrer politischen und weltanschaulichen Differenzierung geeint, er hat aber auch die Mehrheit gegen die Volksgruppe geeint und zwar in so hohem Grade, daß diese Einheit sogar rechtsförmlichen Ausdruck in der Dreiparteienseinigung vom 1. Juli 1976 (Parteienvereinbarung) und dem auf dieser Einigung beruhenden Volksgruppengesetz 1976 samt Verordnungen und in der Minderheitenfeststellung gefunden hat. Den psychologischen und emotionalen Gehalt des Art. 7 oder besser gesagt, der mit ihm verknüpften Problematik signalisieren unter anderem auch der Ortstafelsturm des Jahres 1972 und die kraftvollen Demonstrationen der Kärntner Slowenen in den Jahren 1972 und 1976, in deren Mittelpunkt die Bestimmungen des Art. 7 und die daraus abgeleiteten Ansprüche der slowenischen Volksgruppe

standen. In keiner der zahlreichen schriftlichen Eingaben der slowenischen Organisationen an die Bundesregierung, die Kärntner Landesregierung und andere staatliche Organe fehlt der Hinweis auf Art. 7, auch jede Gesprächsrunde beim Bundeskanzler und beim Landeshauptmann von Kärnten stand und steht unter dem Zeichen des Art. 7. Daß der Art. 7 auch in der slowenischen Presse und Publizistik allgemein im Vordergrund steht, muß nicht durch Zitate belegt werden.

Im Kontaktkomitee (1973 bis 1976) und in der Studienkommission für Probleme der slowenischen Volksgruppe in Kärnten, auch Ortstafelkommission genannt (1972 bis 1975) war der Art. 7 vornehmlichster Gegenstand der Beratungen und Verhandlungen. Es kann daher, ohne den weiteren Ausführungen vorzugreifen, festgestellt werden, daß der Art. 7 im Mittelpunkt des politischen Lebens der slowenischen Volksgruppe in Kärnten stand und steht. Es muß allerdings einschränkend hinzugefügt werden, daß der Art. 7 nicht die einzige Rechtsnorm zum Schutz der slowenischen Volksgruppe ist und daß es eine Reihe von existentiellen Problemen der Volksgruppe gibt, die im Art. 7 nicht oder wenigstens nicht ausdrücklich geregelt sind. Insofern erschöpft sich die Volksgruppenfrage nicht in der Erörterung und Interpretation des Art. 7.

II. Das Verhältnis des Art. 7 zu anderen Minderheitenschutzbestimmungen, Inhalt und Interpretation

Die österreichischen Verfassungs- und Nationalitätenrechtler vertreten bis auf wenige Ausnahmen den Standpunkt, daß Art. XIX des Staatsgrundgesetzes 1867 auch heute noch in Geltung steht. Ich schließe mich der diesbezüglichen Argumentation Prof. Veiters an⁵⁾ und möchte besonders hervorheben, daß

Art. XIX des Staatsgrundgesetzes 1867 auf den Schutz der Volksgruppe - damals Volksstamm und Nationalität genannt - abzielt. Dies ist angesichts der Dürftigkeit expliziter Volksgruppenschutznormen auch heute noch von großer Bedeutung. Von besonderem Interesse sind die Bestimmungen der Artikel 62 bis 69 des Staatsvertrages von St. Germain, die gemäß Art. 149 Abs. 1 B-VG geltendes Bundesverfassungsrecht sind. Im Staatsvertrag von St. Germain ist nämlich an mehreren Stellen von einer "verhältnismäßig beträchtlichen Anzahl von Staatsangehörigen, die einer Minderheit nach Rasse, Religion oder Sprache angehören" die Rede. Diese Formulierung bzw. Bedingung wurde fast wörtlich ("verhältnismäßig beträchtliche Zahl der dort wohnhaften Volksgruppenangehörigen") vom Volksgruppengesetz 1976 übernommen, was dem Art. 7, wie später noch aufgezeigt wird, widerspricht.

Eine wichtige Frage im politischen Leben der slowenischen Volksgruppe ist, ob Art. 7 eine ausreichende Schutznorm für die Erhaltung und Entfaltung der Volksgruppe ist. Bei der Abfassung des Textes des Art. 7, der in vielem unklar ist, ging man offensichtlich von den vordringlichsten Bedürfnissen der zu schützenden Volksgruppen aus und zwar auf der Grundlage der damaligen (1949) Stufe der gesellschaftlichen Entwicklung. So ist es möglicherweise zu erklären, daß Bereiche, die uns heute für die Erhaltung und Entwicklung der Volksgruppe unabdingbar erscheinen, wie zum Beispiel das Vorschulwesen, Rundfunk- und Fernsehsendungen in der Sprache der Volksgruppen, die Raumordnung und die wirtschaftliche Rahmenplanung, soweit sie sich auf das Siedlungsgebiet der Volksgruppen auswirkt, überhaupt nicht erwähnt sind. Dies hat zur Folge, daß Wünsche und Forderungen der Volksgruppe, die solche Bereiche betreffen (vgl. den sogenannten Operationskalender der zentralen slowenischen Organisationen) mit dem Hinweis

abgelehnt werden, derartiges stehe nicht im Stv und sei daher verfassungswidrig. Es scheint festzustehen, daß Jugoslawien an der Formulierung des Art. 7 in der eigentlichen Verhandlungsphase nicht beteiligt war. Aus einer jugoslawischen Denkschrift an die Signatarstaaten vom 28. Juli 1949 geht hervor, daß Jugoslawien auf den unzureichenden Minderheitenschutz des Staatsvertrages von St. Germain hingewiesen und gefordert hat, daß Österreich spätestens innerhalb von 6 Monaten nach Inkrafttreten des Stv Verfassungsgesetze zur Regelung der Minderheitenrechte beschließen müsse. Diese Gesetze sollten die Minderheitenrechte im Detail regeln (Amtssprache, Führung der Personenstandsbücher, topographische Aufschriften, Unterricht in der Muttersprache, Beiziehung von Slowenen bei den Volkszählungen, Ausbildung von Lehrern, verhältnismäßige Berücksichtigung der Slowenen bei der Besetzung von Beamtenposten u.a.m.)⁶⁾

Die beiden zentralen Organisationen der Kärntner Slowenen, der Rat der Kärntner Slowenen und der Zentralverband slowenischer Organisationen in Kärnten haben am 11. Oktober 1955 ihre Interpretation des Art. 7 der österreichischen Bundesregierung übermittelt ("Memorandum der Kärntner Slowenen"). Es liegt in der Natur der Sache, daß der aus einem Vertrag Begünstigte den Vertrag möglichst extensiv zu seinen Gunsten auslegt. Für das Memorandum der Kärntner Slowenen trifft dies sicher zu. Da es sich bei den Bestimmungen des Art. 7 um den Bestandteil eines völkerrechtlichen Vertrages handelt, sind bei der Auslegung die Auslegungsregeln des Völkerrechtes anzuwenden. Nach Alfred Verdross ist bei der Auslegung von Völkerrechtsverträgen in erster Linie der tatsächliche Wille der Vertragsparteien, wie er sich aus dem Wortlaut des Vertrages ergibt, zu erforschen. Vom Wortlaut des Vertrages könne man nur abgehen, wenn er absurd wäre.⁷⁾ Unkart betont in einem Vortrag vor der Kärntner

Juristischen Gesellschaft in Klagenfurt, sich dabei ebenfalls auf Verdross berufend, daß für die Auslegung völkerrechtlicher Verträge der Grundsatz der bona fides, das Prinzip von Treu und Glauben gelte. Der Vertrag sei nicht formalistisch, sondern sinngemäß auszulegen. Für Vertragsbestimmungen zum Schutz einer Minderheit gelte jedenfalls auch der Grundsatz, die Bestimmungen so auszulegen, daß dem Schutzzweck am besten entsprochen wird.⁸⁾ Nach Unkart enthält der Absatz 5 des Art. 7 "neben dem (bisher in keiner Weise erfüllten) Gebot, die Tätigkeit von Organisationen, die darauf abzielen, der kroatischen oder slowenischen Bevölkerung ihre Eigenschaft und ihre Rechte als Minderheit zu nehmen, zu verbieten, auch eine wichtige Interpretationsregel: der Vertrag selbst darf nicht so ausgelegt werden, Maßnahmen zur Vorbereitung und Durchführung des Art. 7 dürfen nicht so angesetzt werden, daß der slowenischen oder kroatischen Bevölkerung ihre Eigenschaft als Minderheit genommen wird".⁹⁾

Auch die Schlußakte der Konferenz von Helsinki enthält das Versprechen der Teilnehmerstaaten, völkerrechtliche Verträge bona fide erfüllen zu wollen.¹⁰⁾ Die Absicht solcher Verträge ist nach Ernest Petrič, soweit sie sich auf die Sicherung von Menschenrechten, Grundrechten und Minderheitenrechten beziehen, im ungünstigsten Falle die, bestehende Rechte zu wahren, in der Regel jedoch, solche Rechte auszubauen.¹¹⁾ Derselbe Autor führt in seiner Studie "Mednarodnopravno varstvo narodnih manjšin" ("Der völkerrechtliche Schutz nationaler Minderheiten") ohne Österreich zunächst ausdrücklich zu nennen, aber mit deutlich erkennbarer Blickrichtung auf das VGG aus: "Beim ziemlich erschöpfenden Studium des völkerrechtlichen Schutzes der Menschenrechte und im besonderen des völkerrechtlichen Schutzes der Minderheitenrechte und der Angehörigen der Minderheiten ist es uns bisher nicht

gelingen, irgend ein internationales Abkommen zu entdecken, dessen Absicht es wäre, die Rechte von Minderheiten oder ihrer Angehörigen zu beschneiden oder einzuschränken. Daher kann mit Sicherheit gesagt werden, daß die gewissenhafte Erfüllung völkerrechtlicher Abkommen über die Rechte von Minderheiten und ihrer Angehörigen nur jene ist, die bereits bestehende Rechte sichert oder erweitert. Jede "Erfüllung" völkerrechtlicher Akte über Minderheitenrechte, deren tatsächliche Auswirkung die Beschneidung, Einschränkung bereits bestehender Rechte ist, sei es bezüglich des Inhaltes der Rechte oder bezüglich des örtlichen Geltungsbereiches, in dem diese Rechte in Anspruch genommen werden können, ist ein grobes Umgehen übernommener Verpflichtungen, eine Verletzung der Normen und Grundsätze des Völkerrechtes über die Erfüllung völkerrechtlicher Verträge im guten Glauben"¹²⁾

In jüngster Zeit wurde den Auslegungsgrundsätzen bezüglich der Minderheitenschutznormen ein weiterer hinzugefügt: Der Verfassungsgerichtshof hat in der Sache der Anfechtung der Wahl des Kärntner Landtages vom 7. Oktober 1979 durch die Kärntner Einheitsliste/Koroška enotna lista in der Begründung des Erkenntnisses (und nicht in der Wiedergabe des Vorbringens der KEL) u.a. festgestellt: "Allen diesen angeführten Rechtsnormen, die jede für sich dem Minderheitenschutz unter einem bestimmten Aspekt dienen, ist gemeinsam, daß sie eine Wertentscheidung des Verfassungsgesetzgebers zugunsten des Minderheitenschutzes enthalten. Auf diese sich aus der Zusammenschau der einzelnen Verfassungsnormen ergebende Wertentscheidung wird bei der Beurteilung einfachgesetzlicher Normen auf ihre Verfassungsmäßigkeit unter jeglichem Gesichtspunkt Bedacht zu nehmen sein" (.....) "Die vom Verfassungsgesetzgeber dem Minderheitenschutz zugemessene Bedeutung verlangt bei Regelungen, die die Stellung einer Minderheit innerhalb anderer gesellschaftlicher Gruppen betreffen, eine sehr differenzierende Abwägung. 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 der Schutz von Angehörigen einer Minderheit gegenüber Angehörigen anderer gesellschaftlicher Gruppen sachlich rechtfertigen oder sogar erfordern, die Minderheit in gewissen Belangen zu bevorzugen".¹³⁾ Der Umkehrschluß, der sich hier aufdrängt, besagt, daß die Einschränkung völkerrechtlich und verfassungsrechtlich festgelegter Minderheitenschutzbestimmungen durch die einfachgesetzliche innerstaatliche Ausführungsgesetzgebung der Wertentscheidung des Stv und des Verfassungsgesetzgebers zugunsten des Minderheitenschutzes widerspricht und daher völkerrechts- und verfassungswidrig ist.

III. Zur Frage der Erfüllung des Art. 7

Die oben skizzierten Auslegungsgrundsätze werden bei der Beurteilung der Frage, ob Art. 7 erfüllt ist, anzuwenden sein. Hierbei können nur die wichtigsten Fragen angeschnitten werden. Das Minderheitenschulwesen, im Volksgruppengesetz (VGG) ausgespart, wurde im Jahre 1959 auf der Grundlage des von den Kärntner Slowenen abgelehnten Anmeldeprinzips neu geregelt. Nach § 10 des Minderheiten-Schulgesetzes für Kärnten¹⁴⁾ hat die örtliche Festlegung der für die slowenische Minderheit im besonderen in Betracht kommenden Volks- und Hauptschulen nach Maßgabe der Grundlagen zu erfolgen, die sich aus einer amtlichen Minderheitenfeststellung ergeben. Eine amtliche Minderheitenfeststellung, wenngleich als geheime Erhebung der Muttersprache bezeichnet, wurde am 14. November 1976 durchgeführt, brachte aber wegen des Boykotts der slowenischen und kroatischen Volksgruppe keine brauchbaren Ergebnisse. Dennoch ist die Frage berechtigt, ob die örtliche Festlegung der Minderheiten-Pflichtschulen einer Revision

unterzogen wird. Der Kärntner Heimatdienst fordert schon seit längerer Zeit die Errichtung sogenannter Mittelpunktsschulen bzw. "getrennter Schulen bzw. Klassen für Deutsche und Slowenen in Südkärnten im Interesse der Chancengleichheit" und "für Deutschkärntner Kinder die österreichische Form der Pflichtschule".¹⁵⁾ In letzter Zeit verlangte die Kärntner FPÖ die Aufnahme von Parteienverhandlungen über die Schulfrage im Sinne einer Änderung des Minderheiten-Schulgesetzes für Kärnten. Nach den Vorstellungen des Kärntner FPÖ Parteiobermannes sollen die zum Slowenischunterricht angemeldeten Schüler in Schülerbussen zu "Schwerpunktschulen" gebracht werden.¹⁶⁾ Welch verheerende Folgen für den Bestand und die Entwicklung der slowenischen Volksgruppe die Zerschlagung des bestehenden zweisprachigen Pflichtschulwesens hätte, kann man sich unschwer vorstellen.

Das Gerichtssprachengesetz 1959 und das Ortstafelgesetz 1972¹⁷⁾ sind nicht mehr in Geltung. Die Kritik der Volksgruppe bezog sich vor allem auf die in diesen beiden Gesetzen praktizierte Anwendung einer Prozentklausel (20 % auf der Grundlage der Volkszählung 1951 bzw. 1961), die zu einer empfindlichen Einschränkung des örtlichen Geltungsbereiches des Art. 7 führte. Rückblickend muß allerdings gesagt werden, daß das Ortstafelgesetz trotz etlicher Mängel immerhin 205 (von insgesamt ca 800) zweisprachigen Ortschaften und Siedlungen in die Verpflichtung zur zweisprachigen Bezeichnung einbezog, während die Verordnung zum VGG die zweisprachige Bezeichnung nur mehr für 91 Ortschaften und Siedlungen vorsieht.¹⁸⁾ Darüber hinaus wurde durch das VGG auch der sachliche Geltungsbereich eingeschränkt (zweisprachige Wegweiser sind nicht mehr vorgesehen).

Hingegen muß (ebenfalls rückblickend) die Regelung betreffend die Zulassung der slowenischen Sprache bei den Verwaltungsbehörden durch den Erlaß des Landesamtsdirektors Newole

vom 8. August 1955 und mehr noch durch den Erlaß des Landesamtsdirektors Hauer vom 19. August 1968 sowie die Empfehlung des damaligen Landeshauptmannes Sima an die Bürgermeister der Gemeinden des zweisprachigen Gebietes vom 3. September 1968 positiv als Maßnahme zur Erfüllung des Art. 7 gewertet werden. Dies vor allem deshalb, weil in diesen Erlässen und in der Sima-Empfehlung an die Bürgermeister jene Landesbehörden und Gemeinden bezeichnet wurden, deren örtlicher Zuständigkeitsbereich sich im wesentlichen mit dem zweisprachigen Gebiet Kärntens deckt. Diesem Beispiel folgend gab in der Folge ein Großteil der Bundesministerien analoge Erlässe betreffend den Gebrauch der slowenischen Sprache bei den den Bundesministerien unterstellten Behörden in Kärnten heraus. Diese Erlässe wurden nach Inkrafttreten des VGG diesem Gesetz bzw. der hiezu erlassenen Verordnung angepaßt. Als Erfüllung des Art. 7 bzw. als Maßnahme zur Erfüllung sind zu werten: die Errichtung des Bundesrealgymnasiums und Gymnasiums für Slowenen, jetzt Bundesgymnasium für Slowenen in Klagenfurt im Jahre 1957 und in weiterer Folge auch die Errichtung eines eigenen Gebäudes für diese Schule; die Einrichtung einer Minderheiten-Schulabteilung beim Landesschulrat für Kärnten, die Ernennung eines Fachinspektors für das Bundesgymnasium für Slowenen und den Slowenischunterricht an den AHS und der Pädagogischen Akademie in Klagenfurt im Dezember 1963; die Ernennung eines Bezirksschulinspektors für den Slowenischunterricht an den Volks- und Hauptschulen im Juli 1964; die Erlassung von Lehrplänen für die Minderheiten-Schulen und die Bereitstellung von Schulbüchern.

Die Einrichtung des "Büros für Beratung, Information, kulturelle Betreuung und Volksbildung der slowenischen Volksgruppe in Kärnten im Rahmen der Abteilung 5 - Kultur - des Amtes der Kärntner Landesregierung" durch den damaligen Landeshauptmann Sima im Dezember 1973 hätte eine Maßnahme

zur Erfüllung des Art. 7 werden können, wenn sie nicht im April 1974 von Landeshauptmann Wagner durch Sistierung der Dienstanweisung für den Leiter dieses Büros zurückgenommen worden wäre.

Eine Maßnahme im Sinne des Art. 7 war auch die Durchführung von Slowenisch-Sprachkursen für Richter und nichtrichterliche Gerichtsbeamte, für Beamte der Landesverwaltung und der Finanzverwaltung (Finanzämter und Zollwachdienst), die ich in den Jahren 1976 bis 1980 geleitet habe. Für den Bereich der Gerichtsbarkeit, der Landes- und Gemeindeverwaltung und der unmittelbaren Bundesverwaltung wurden Formulare in die slowenische Sprache übersetzt. Das Bundesministerium für Justiz hat die Erstellung eines deutsch-slowenischen und slowenisch-deutschen Rechtswörterbuches in Auftrag gegeben, an dem die Arbeitsgruppe Apovnik-Prunč-Smolle seit Mitte 1978 arbeitet. Den Sachaufwand und die Kosten einer Sekretärin hat das Land Kärnten übernommen.

Im Zusammenhang mit der Erfüllung des Art. 7 steht auch die finanzielle Förderung der Volksgruppen, insbesondere auf dem Gebiet der Kultur. Die Behandlung dieser Frage würde eine eigene Arbeit erfordern, weshalb ich mich hier nur auf einige Hinweise beschränke. Eine spezifische Volksgruppenförderung (vor allem in Form von Subventionen) erfolgt durch das Bundeskanzleramt. Dieses gewährt den beiden zentralen slowenischen Organisationen jährliche Zuwendungen und fördert mit einmaligen Beiträgen größere Einzelprojekte, wie zum Beispiel das Jugendzentrum in Rechberg, die privaten zweisprachigen Kindergärten in Klagenfurt und St. Primus sowie die Errichtung von örtlichen Kulturhäusern (Radsberg und St. Primus).

Im Fragenkomplex betreffend die Erfüllung des Art. 7 stellt das Volksgruppengesetz 1976¹⁹⁾ das schwierigste Kapitel dar.

Die beiden zentralen Organisationen der Kärntner Slowenen haben zum VGG wiederholt Stellung genommen, auf die ausführliche, ausgewogene, insgesamt 35 Maschinschreibseiten umfassende Stellungnahme zum Entwurf des VGG sei besonders hingewiesen. Wir gehen bei unserer Kritik am VGG von den oben skizzierten allgemeinen Auslegungsgrundsätzen aus und messen es in erster Linie am Wortlaut und am Geist des Art. 7. Die Kritik konzentriert sich auf die Einführung einer Bedingung für die Gewährung von Volksgruppenrechten, nämlich das Vorhandensein einer bestimmten zahlenmäßigen Größe der Volksgruppe. Gemäß § 2 Absatz 2 VGG sind bei Erlassung der Verordnungen betreffend die Beiräte, die zweisprachige Topographie und die Amtssprachenregelung im Detail sowie bei der Vollziehung des Abschnittes III des VGG (Volksgruppenförderung) "bestehende völkerrechtliche Verpflichtungen zu berücksichtigen. Darüber hinaus ist auf die zahlenmäßige Größe der Volksgruppe, die Verbreitung ihrer Angehörigen im Bundesgebiet, ihr größenordnungsmäßiges Verhältnis zu anderen österreichischen Staatsbürgern in einem bestimmten Gebiet sowie auf ihre besonderen Bedürfnisse und Interessen zur Erhaltung und Sicherung ihres Bestandes Bedacht zu nehmen. Hiebei sind die Ergebnisse amtlicher statistischer Erhebungen mitzuberücksichtigen". In den Erläuterungen zum Entwurf des VGG wird u.a. ausgeführt, daß der in § 2 VGG verwendete Ausdruck "verhältnismäßig beträchtliche Zahl von Volksgruppenangehörigen" aus Art. 68 des Staatsvertrages von St. Germain übernommen wurde. Hierbei hat sich der Gesetzgeber über den allgemein anerkannten Grundsatz "lex posterior derogat legi priori" (das spätere Gesetz hebt das frühere auf, soweit es mit diesem in Widerspruch steht) hinweggesetzt. Es ist unbestritten, daß Art. 7 mit Ausnahme der Bestimmung über die verhältnismäßige Anzahl eigener Mittelschulen nirgends von einer verhältnismäßig beträchtlichen Zahl als Voraussetzung für die Gewährung von Volksgruppenrechten spricht. Das ist kein Zufall, sondern Ergebnis eingehender Verhandlungen der Staatsvertragspartner.

Wie aus der von Prof. Stourzh eindrucksvoll dargestellten Geschichte des Staatsvertrages²⁰⁾ hervorgeht, enthielt der von britischer Seite vorgelegte Entwurf des Art. 7 in den Absätzen 2 und 3 den Ausdruck "considerable proportion", während der von sowjetischer Seite vorgelegte Entwurf lediglich im Absatz 2 die Wendung "und eine ihrer Verhältniszahl entsprechende Anzahl von Hauptschulen (Mittelschulen)" enthält.

Nach (laut Prof. Stourzh) "recht heftigen Debatten" über den Begriff "verhältnismäßig beträchtliche Zahl" gaben schließlich die Westmächte den Widerstand gegen den russischen Entwurf auf. Damit wurde die Formulierung "verhältnismäßig beträchtliche Zahl" im Art. 7 bewußt vermieden. Die Einführung der Begriffe "verhältnismäßig beträchtliche Zahl von Volksgruppenangehörigen", "zahlenmäßige Größe" und "größenordnungsmäßiges Verhältnis" durch das VGG widerspricht daher eindeutig dem Wortlaut und der Absicht des Art. 7. Die auf die Zahl der Volksgruppenangehörigen abzielenden Formulierungen in § 2 VGG bedeuten nicht nur einen Rückschritt in Richtung des überholten Minderheitenschutzes der Völkerbundära, sondern auch eine eminente Gefahr für die Zukunft der Volksgruppen. Im Zusammenhang mit den alle 10 Jahre (in Zukunft möglicherweise alle 5 Jahre) durchzuführenden Volkszählungen könnten nämlich die Verordnungen im Sinne des § 2 VGG von Zeit zu Zeit unter "Mitberücksichtigung der Ergebnisse amtlicher statistischer Erhebungen" revidiert werden. Bei der in den letzten Dezennien feststellbaren Tendenz könnten solche Revisionen nur zum Nachteil der Volksgruppen ausfallen. Daß der in § 2 VGG enthaltene Hinweis auf "bestehende völkerrechtliche Verpflichtungen", womit sicher auch der Stv 1955 gemeint ist, kein Hindernis für derartige Revisionen darstellen wird, läßt sich aus der Unbekümmertheit um die staatsvertraglichen Verpflichtungen bei der Beschlußfassung

des VGG schließen. Ich sehe gerade in der rechtlichen Verknüpfung der Volksgruppenrechte mit der zahlenmäßigen Stärke (oder Schwäche) der Volksgruppen den größten Mangel des VGG, denn diese Verknüpfung bedeutet letzten Endes, daß der Weg auch für spätere Einschränkungen des örtlichen Geltungsbereiches des VGG legistisch frei ist. Das bisherige ständige Nachgeben gegenüber den Forderungen deutscher nationaler Kräfte läßt diese Befürchtung begründet erscheinen. Die Auswirkung der Anwendung der Zahlenklausel als Bedingung für die Gewährung von Volksgruppenrechten zeigt sich, wenn man der Darstellung Weiters folgt, wonach der Ortstafel- und Amtssprachenregelung die Ergebnisse der geheimen Erhebung der Muttersprache am 14. November 1976 zugrunde gelegt wurden²¹⁾ darin, daß zweisprachige Ortstafeln nur in 8 Altgemeinden vorgesehen sind und die slowenische Sprache als zusätzliche Amtssprache nur in 13 von insgesamt 35 zweisprachigen Gemeinden (nach dem Gebietsstande 1976) zugelassen ist. Haas und Stuhlpfarrer hingegen sehen zwischen der neuen Ortstafelregelung und der Erhebung der Muttersprache 1976 keinen "stringenten Zusammenhang", sie sehen in der Auswahl der zweisprachig zu bezeichnenden Ortschaften vielmehr die Erfüllung der Forderung des Kärntner Abwehrkämpferbundes vom Jahre 1972, der die Ortstafelregelung auf 7 Gemeinden beschränkt wissen wollte. Die genannten Autoren führen dazu weiter aus: "Die Abgrenzung dieses Gebietes ist tatsächlich nur aus einer Perspektive zu sehen: alles, was slowenisch sein könnte, von den Hauptdurchzugsstraßen abzudrängen. Die Slowenen sollen möglichst unbemerkt bleiben. Die Karawankenreservate für Slowenen sind Realität geworden".²²⁾ Am Beispiel der Gemeinde St. Kanzian am Klopeinersee scheint diese These ihre Bestätigung zu finden: Diese Fremdenverkehrsgemeinde wurde weder in die Ortstafelregelung noch in die Amtssprachenverordnung einbezogen, obwohl es im Gemeindegebiet alle jene Merkmale gibt, die die Existenz von Slowenen als Gruppe nachweisen: zwei zweisprachige Volksschulen, zwei

slowenische Darlehenskassen, zwei slowenische Kulturvereine, ein slowenisches Kulturhaus, einen zweisprachigen privaten Kindergarten und eine slowenische Gemeinderatsliste. Dasselbe gilt sinngemäß auch für eine Reihe anderer vom VGG von der Topographie- und Amtssprachenregelung ausgeklammerter Gemeinden.

Das VGG mit den hiezu erlassenen Verordnungen hat jedenfalls Rechtsunterschiede innerhalb der slowenischen Volksgruppe geschaffen, die in ihrer Art einmalig sind: Es gibt Angehörige der slowenischen Volksgruppe, die in bezug auf die zweisprachige Topographie und die slowenische Amtssprache auf Gemeinde-, Bezirks- und Landesebene völlig rechtlos sind. Es sind dies die Slowenen mit dem Wohnsitz in den autonomen Städten Klagenfurt und Villach sowie in den mit der Stadtgemeinde Hermagor vereinigten zweisprachigen Gemeinden. Eine weitere Kategorie bilden die Slowenen, die von der Topographieregelung ausgeschlossen sind, jedoch in den Genuß der Amtssprachenregelung kommen (Slowenen in den ehemaligen Gemeinden Loibach, Bleiburg und Eisenkappel). Andere wiederum sind von der Amtssprachenregelung auf Gemeindeebene ausgeschlossen und damit auch zumeist vom Gebrauch des Slowenischen beim zuständigen Bezirksgericht, ausgenommen die Slowenen in der Gemeinde Gallizien. Sie können beim Bezirksgericht Eisenkappel ihre Sprache verwenden. Schließlich gibt es jene Slowenen, die alle im VGG vorgesehenen Volksgruppenrechte haben. Zu diesen Rechten wäre viel Kritisches anzumerken. Ansatzpunkte für die Kritik bieten vor allem die Beschränkung der Amtssprachenregelung auf das Dolmetschprinzip, die Nichtzulassung der slowenischen Sprache bei sofort durchzuführenden Amtshandlungen (insbesondere durch die Gendarmerie) sowie die Bestimmung, wonach jemand, der beabsichtigt, in einer Tagsatzung oder mündlichen Verhandlung von der slowenischen Sprache Gebrauch zu machen, dies unverzüglich nach Zustellung der Ladung der Behörde bekanntgeben muß.²³⁾ Eine eingehende kritische Dar-

stellung des VGG enthält die Studie Prof. Veiters "Das österr. Volksgruppenrecht seit dem Volksgruppengesetz von 1976".

Abschließend ist daher festzustellen, daß das VGG mit den Durchführungsverordnungen keine Erfüllung des Art. 7 darstellt, mit diesem in Widerspruch steht und im Hinblick auf die Einschränkung der Volksgruppenrechte, die es bewirkt, staatsvertrags- und verfassungswidrig ist. Daran vermag auch der an sich begrüßenswerte § 1 Absatz 1 VGG nichts zu ändern, denn er bleibt in der durch die übrigen, restriktiven Bestimmungen des VGG und der Verordnungen bestimmten Realitäten lediglich eine schöne Formulierung.²⁴⁾

IV. Die Volksgruppenbeiräte

Könnten die im VGG vorgesehenen Volksgruppenbeiräte an den Fakten, die ich aufzuzeigen versuchte, etwas ändern? Im Prinzip sind Beiräte eine bewährte Einrichtung, deren sich die staatliche Verwaltung in vielen Fällen bedient. Ihre Beratungs-, Interessenvertretungs- und Interessenausgleichsfunktion wird allgemein hoch eingeschätzt. Beiräte können aber auch eine bloße "Dekorfunktion" haben.²⁵⁾ Letzteres ist bei den Volksgruppenbeiräten angesichts ihrer Zusammensetzung durchaus nicht auszuschließen. Eine Dekorfunktion käme Österreich für den außenpolitischen Gebrauch sicher sehr zustatten.

Einer der Gründe, derenwegen die beiden zentralen Organisationen der Kärntner Slowenen nicht in den Volksgruppenbeirat gehen wollen, ist dessen Zusammensetzung. Die Vertreter der slowenischen Organisationen wären im Beirat lediglich eine Fraktion, wenn auch jene, die den Vorsitzenden und dessen Stellvertreter stellt. Damit wird der bisher

de facto anerkannte Alleinvertretungsanspruch der slowenischen Organisationen, die Interessen der Volksgruppe zu vertreten, in Frage gestellt, ein Umstand, der sowohl rechtliche als auch psychologische Aspekte aufweist. Im Beirat sollen auch "Mitglieder allgemeiner Vertretungskörper, die im Hinblick auf ihre Zugehörigkeit zur betreffenden Volksgruppe gewählt wurden oder dieser angehören" mit Stimmrecht vertreten sein. Mitglieder von Gemeinderäten, die im Hinblick auf ihre Zugehörigkeit zur Volksgruppe gewählt wurden, könnten unter den gegebenen politischen Verhältnissen nur Kandidaten slowenischer Listen sein. Auf Grund der geänderten Landtagswahlordnung besteht keine Chance, einen Kandidaten einer slowenischen Liste in den Landtag zu wählen. Mandatäre, die auf Listen der Mehrheitsparteien gewählt würden und der Volksgruppe angehören, befänden sich in einem permanenten Interessenkonflikt: einerseits müßten sie sich "für die Interessen der Volksgruppe und die Ziele dieses Bundesgesetzes (des VGG, Anm. d. Verf.) einsetzen"²⁶⁾, andererseits wären sie an die Richtlinien ihrer sie vorschlagenden Partei gebunden, deren Interessen durchaus nicht mit jenen der Volksgruppe identisch sind. Es besteht auch die Gefahr, daß die Mehrheitsparteien Assimilanten zur Bestellung vorschlagen, was zur Folge hätte, daß vom Volksgruppenbeirat eine konstruktive Arbeit nicht erwartet werden könnte. Ich könnte mir den Eintritt der Kärntner Slowenen in den Volksgruppenbeirat vorstellen, wenn die Zusammensetzung derart geändert werden würde, daß Assimilanten nicht zu Mitgliedern bestellt werden könnten und die Bundesregierung der slowenischen Volksgruppe die Zusicherung gäbe, daß im Beirat ernstlich über die Änderung des VGG verhandelt werden wird.

V. Neue Wege zur Sicherung der Volksgruppenrechte

Wenn man davon ausgeht, daß selbst die gewissenhafteste Erfüllung des Art. 7 nicht alle existentiellen Probleme der slowenischen Volksgruppe in Kärnten lösen könnte, denn die gesell-

schaftliche Entwicklung schafft immer wieder neue Situationen, die mit dem vor nunmehr 33 Jahren ausformulierten minderheitenrechtlichen Instrumentarium des Art. 7 nicht bewältigt werden kann und wenn die programmatischen Worte des § 1 Absatz 1 VGG auch in die Gesellschaftswirklichkeit umgesetzt werden sollen, müßte die Bereitschaft der Mehrheit, vor allem der Mehrheitsparteien bestehen, auch neue Wege zur Sicherung der Volksgruppenrechte zu gehen. Hierbei könnten zunächst Maßnahmen getroffen werden, die auf Grund der bestehenden Gesetze möglich sind, wie etwa die Einrichtung je einer Volksgruppenkommission beim Bundeskanzleramt und bei der Kärntner Landesregierung, wenn es in absehbarer Zeit zu keiner Lösung in der Frage der Volksgruppenbeiräte des VGG kommen sollte. Aufgabe dieser Kommissionen wie auch des Volksgruppenbeirates, wenn er zustande käme, wäre es, in erster Linie, Maßnahmen zur Erfüllung des Art. 7, einschließlich der Änderung des VGG vorzubereiten. Weiters könnten ohne legislative Vorkehrungen Vertreter der Volksgruppen als Experten dem für Volksgruppenfragen zuständigen Ausschuß des Nationalrates sowie dem Minderheitenausschuß des Kärntner Landtages beigezogen werden, wenn und wann immer über Gesetzesentwürfe beraten wird, die sich auf die Volksgruppen entscheidend auswirken, wie zum Beispiel Schulgesetze, wirtschaftliche Regionalförderung, Raumordnung, Zusammenlegung von Gemeinden, Änderung der Schulstandorte, Organisation und Förderung des Vorschulwesens udgl. Diese Anregung ist auch im Falle der Beschickung der Beiräte aktuell, denn es ist ja denkbar, daß Regierungsvorlagen im Nationalrat bzw. im Landtag noch wesentliche Änderungen erfahren. Daher wäre die Mitwirkung der Volksgruppen im Stadium der parlamentarischen Behandlung von Gesetzesentwürfen wenigstens in dieser allerbescheidensten Form sicher ein Fortschritt.²⁷⁾

Beim Bundeskanzleramt ist seit geraumer Zeit eine Kommission hochqualifizierter Juristen mit der Erstellung von Vorschlägen für die Neukodifikation der Grundrechte betraut. Da die Grundrechte mit den Menschenrechten und diese wiederum mit

den Minderheitenrechten aufs engste verbunden sind, wäre es zweckmäßig, in diese Kommission auch Vertreter der Volksgruppen zu berufen. In einer allfälligen Neukodifikation der Grundrechte - damit komme ich zu den Maßnahmen de lege ferenda - sollten die Minderheitenrechte entsprechend berücksichtigt werden. Hin und wieder hört man von der Absicht, die völlig unübersichtlich gewordene österreichische Bundesverfassung wiederzuverlautbaren. Sollte diese Absicht verwirklicht werden, böte sich die Gelegenheit, die Existenz und den Schutz der österreichischen Volksgruppen expressis verbis im B-VG zu verankern und zu sichern. Ein diesbezüglicher sinngemäßer Antrag anlässlich der Änderung der Kärntner Landesverfassung 1974 blieb ohne jeden Erfolg. Schließlich wäre auch eine Art "Paketlösung" denkbar, die die Volksgruppenrechte auf verfassungs- und einfachgesetzlicher Ebene zusammenfassend und umfassend regeln könnte. Eine derartige Paketlösung könnte demnach einen Volksgruppen - Grundrechtskatalog und Ausführungsgesetze zum Art. XIX des Staatsgrundgesetzes 1867, zu den Minderheitenschutznormen des Staatsvertrages von St. Germain und zum Staatsvertrag 1955 umfassen. In diesem Zusammenhang wäre es wahrscheinlich auch unumgänglich, die Frage der Vertretung der Slowenischen Volksgruppe in Kärnten im Kärntner Landtag zu regeln, desgleichen müßten Überlegungen über die Errichtung einer Volksgruppenorganisation im Sinne einer Körperschaft öffentlichen Rechts angestellt werden. Da die beiden letztgenannten Probleme innerhalb der slowenischen Volksgruppe noch kaum diskutiert wurden, muß ich mich mit dem bloßen Hinweis darauf begnügen.

In der heutigen politischen Realität besteht wenig Hoffnung, daß die hier aufgezeigten neuen Wege zur Sicherung der Volksgruppenrechte begangen werden. Doch Utopien von heute können die Wirklichkeit von morgen werden. Bis dahin wird noch viel Wasser die Drau hinunterfließen, bis dahin wird

auch der Kampf der slowenischen Volksgruppe um die Erfüllung des Art. 7, wie bisher im Mittelpunkt ihres politischen Lebens stehen.

Anmerkungen

- 1) Aus "Antwort, Österreich betreffend", in "Die Furchen", Wien, 1962/5
- 2) Theodor Veiter: Das Recht der Volksgruppen und Sprachminderheiten in Österreich. Mit einer ethno-soziologischen Grundlegung und einem Anhang (Materialien). Wien 1970, S. 537
- 3) ebenda S. 574
- 4) vergl. das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes in der Sache der Anfechtung der Wahl des Kärntner Landtages vom 7. Oktober 1975 vom 5. Oktober 1981, W I -9/79 - 24, in dessen Begründung von einer Wertentscheidung des Verfassungsgesetzgebers zugunsten des Minderheitenschutzes die Rede ist
- 5) Veiter, Das Recht der Volksgruppen S. 421
- 6) Tone Zorn: Internationale Aspekte der Kärntner Frage in der Zeit vom zweiten Weltkrieg bis zum österreichischen Staatsvertrag. Referat bei den 4. Kärntner Kulturtagen 1972 in Klagenfurt, veröffentlicht in: Vestnik koroških partizanov Nr. 1, Jahrgang VI (1973) S. 31-32
- 7) Alfred Verdross: Völkerrecht, 5. Auflage, Wien 1964, zitiert nach: Ernest Petrič: Mednarodnopravno varstvo narodnih manjšin (Der völkerrechtliche Schutz nationaler Minderheiten) Maribor 1977, S. 232
- 8) Ralf Unkart: Ein Beitrag zur Auslegung des Art. 7 des Staatsvertrages 1955. Österreichische Juristenzeitung, Jahrgang 29, Heft 4 S. 93
- 9) ebenda S. 97
- 10) Ernest Petrič: Mednarodnopravno varstvo narodnih manjšin S. 217
- 11) ebenda
- 12) ebenda (Übersetzung: P. Apovnik)
- 13) siehe Anmerkung 4)
- 14) Minderheiten-Schulgesetz für Kärnten, BGBl. Nr. 101/1959
- 15) Ruf der Heimat. Mitteilungsblatt des Kärntner Heimatdienstes, Nr. 53/März 1980
- 16) Salzburger Nachrichten vom 11. 3. 1982, Nr. 58 S. 2
- 17) Bundesgesetz vom 19. März 1959 zur Durchführung der die Amtssprache bei Gericht betreffenden Bestimmungen des Artikels 7 § 3 des Staatsvertrages, BGBl. Nr. 102/1959
Bundesgesetz vom 6. Juli 1972, mit dem Bestimmungen über die Anbringung von zweisprachigen topographischen Bezeichnungen und Aufschriften in den Gebieten mit slowenischer oder gemischter Bevölkerung getroffen werden, BGBl. Nr. 270/1972
- 18) Verordnung der Bundesregierung vom 31. Mai 1977, mit der die slowenischen Bezeichnungen für Ortschaften festgesetzt werden, BGBl. Nr. 308/1977

- 19) Bundesgesetz vom 7. Juli 1976 über die Rechtsstellung von Volksgruppen in Österreich (Volksgruppengesetz) - (BGBl. Nr. 396/1976)
- 20) Gerald Stourzh: Geschichte des Staatsvertrages 1945 - 1955 Österreichs Weg zur Neutralität. Graz Wien Köln 1980 S. 57-62
- 21) Theodor Veiter: Das Österreichische Volksgruppenrecht seit dem Volksgruppengesetz von 1976. Rechtsnormen und Rechtswirklichkeit. Wien 1979 (Ethnos 18) S. 64
- 22) Hanns Haas/Karl Stuhlpfarrer: Österreich und seine Slowenen. Wien 1977, S. 108-109
- 23) § 15 Absatz 1 VGG (Diese Verpflichtung entfällt bei Verfahren, die auf Grund eines in der Sprache der Volksgruppe abgefaßten Anbringens durchgeführt werden)
- 24) Wortlaut des § 1 Absatz 1 VGG: "Die Volksgruppen in Österreich und ihre Angehörigen genießen den Schutz der Gesetze; die Erhaltung der Volksgruppen und die Sicherung ihres Bestandes sind gewährleistet. Ihre Sprache und ihr Volkstum sind zu achten".
- 25) Karl Korinek: Beiräte in der Verwaltung. In: Allgemeines Verwaltungsrecht. Herausgeber Felix Ermacora - Günther Winkler - Friedrich Koja - Heinz Peter Rill - Bernd-Christian Funk. Wien 1979, S. 468-471
- 26) § 4 Absatz 2 VGG
- 27) Gemäß § 32 Absatz 1 der Geschäftsordnung des Nationalrates, BGBl. Nr. 178/1961, haben die Ausschüsse des NR das Recht, durch den Präsidenten Sachverständige ... zur mündlichen Vernehmung oder zur Abgabe eines schriftlichen Gutachtens auffordern zu lassen. Gemäß Artikel 18 Absatz 4 der Landesverfassung für das Land Kärnten, LGBL. 190/1974, in Zusammenhalt mit § 30 Absatz 6 der Geschäftsordnung des Kärntner Landtages können zu Sitzungen des Landtages bzw. seiner Ausschüsse "Auskunftspersonen" beigezogen werden.

Herausgeber: Deutsch-slowenischer Koordinationsausschuß des Diözesanrates
Für den Inhalt verantwortlich: Dr. Valentin Inzko und Dr. Ernst Waldstein,
Waaggasse 18, 9010 Klagenfurt
Druck: St. Hermagoras-Bruderschaft, Viktringer Ring 26, 9020 Klagenfurt