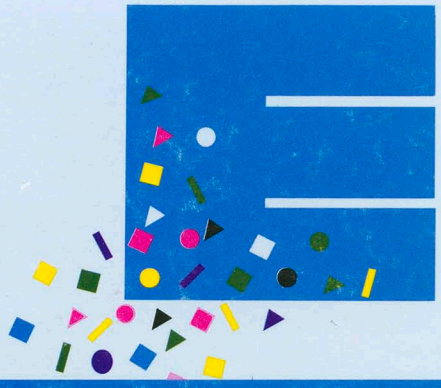

Kärnten-Dokumentation

Band 10

Hrsg. Paul Apovnik, Ralf Unkart

Eine autonome Vertretung für die Kärntner Slowenen

Beiräte – ein taugliches Instrument zur Lösung von Minderheitenfragen?

Paul Apovnik *)

I.

Volksgruppenfragen sind eminent politische, aber nicht ausschließlich politische Fragen. Zu ihrer Lösung ist neben dem politischen Willen der zuständigen staatlichen Organe auch die möglichst genaue Kenntnis der konkreten Situation der Volksgruppen erforderlich. Diese Kenntnis können letzten Endes nur Angehörige der Volksgruppen selbst beisteuern. Daher ist es im Grunde unerläßlich, die Volksgruppen bzw. deren Repräsentanten in die Entscheidungsprozesse in Volksgruppenangelegenheiten miteinzubeziehen. Der Idealfall wäre eine allgemeine Regelung, die die Vertretung der Volksgruppen in den staatlichen Entscheidungsgremien mit Sitz und Stimme sicherstellt, wobei der Grundsatz gelten sollte, daß die Mehrheit keinerlei Gesetz oder Maßnahme gegen den erklärten Willen der ethnischen Minderheiten beschließen darf.
Von solchen idealen Rahmenbedingungen sind wir leider sehr weit entfernt.

Von diesem idealtypischen Standpunkt aus betrachtet, ist die Einbindung der Volksgruppen in die Entscheidungen über ihre Lebensfragen in anderen Formen, etwa durch ihre Mitwirkung in staatlichen Beratungsgremien, jedenfalls eine qualitativ weniger befriedigende Lösung. Ob sie dennoch sinnvoll und ein taugliches Instrument zur Lösung von Minderheitenfragen ist, möchte ich im Folgenden kurz behandeln.

II.

Volksgruppenbeiräte

Die im Abschnitt II des Volksgruppengesetzes 1976 (im folgenden VGG) festgeschriebene Konzeption der Volksgruppenbeiräte entspricht durchaus jener der in Österreich allein auf Bundesebene bestehenden mehr als 100 Beiräte. Bei allen diesen Beiräten hat die alleinige Entscheidungskompetenz das jeweilige beratene

*) Dr. Paul Apovnik (A) - Obmann-Stellvertreter des Rates der Kärntner Slowenen, Mitglied des Volksgruppenbeirates für die slowenische Volksgruppe, Leiter des Volksgruppenbüros beim Amt der Kärntner Landesregierung

Organ, dieses hat die volle Verantwortung für die getroffene Entscheidung. Die Äußerung des Beiratsgremiums ist rechtlich grundsätzlich unverbindlich, eben ein Rat, eine sachverständige Meinung. Allerdings würden die zahlreichen Beiräte auf Bundes- und Landesebene längst nicht mehr bestehen, wenn die angesprochenen Fachleute und Interessenvertreter den Eindruck hätten, daß ihre Beiratsäußerungen kein Gewicht haben und unbeachtet bleiben. Im politischen Alltag hat das Wort der Beiratsmitglieder eine hohe faktische Wirkung, sei es, weil es der Rat von Sachverständigen ist, sei es, weil die Beiratsmitglieder auch Vertreter von Parteien und Interessenverbänden sind.

Inwieweit dieser allgemeine Befund auch für alle vorgesehenen Volksgruppenbeiräte gilt, kann zur Zeit noch nicht gesagt werden, da erst zwei der insgesamt vier vorgesehenen Volksgruppenbeiräte konstituiert sind, wovon der Beirat für die slowenische Volksgruppe erst zwei Jahre besteht.

Die im VGG generell vorgegebene Zusammensetzung der Volksgruppenbeiräte ist eher auf die Interessenvertretungsfunktion (und weniger auf die Sachverständigenfunktion) ausgerichtet, womit nicht gesagt werden soll, daß Interessenvertreter nicht auch sachverständig sind. Die Volksgruppenorganisationen können bei dieser Konstruktion der Volksgruppenbeiräte jedenfalls nicht darauf verzichten, in erster Linie ihre politischen Funktionäre in die Beiräte zu nominieren, wenn sie ihren Interessenvertretungsauftrag erfüllen wollen. Auch die Bestimmung des VGG, wonach neben den Vertretern der Volksgruppenorganisationen nur Vertreter der Kirchen und Mitglieder allgemeiner Vertretungskörper (sofern sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen) in die Volksgruppenbeiräte berufen werden können (§ 4 Abs. 2 Z 1 und 3 VGG), weist auf den Interessenvertretungscharakter der Volksgruppenbeiräte hin. Dieser Umstand erweckte auch das Mißtrauen der Volksgruppenorganisationen, die durch die Volksgruppenbeiräte ihr Vertretungsrecht bedroht sahen. Die slowenischen zentralen Organisationen haben daher beim Eintritt in den Volksgruppenbeirat erklärt: „Der Beirat ist kein Vertretungsorgan der slowenischen Volksgruppe. Dies sind der Rat der Kärntner Slowenen und der Zentralverband slowenischer Organisationen in Kärnten".

Das Sachverständigenwissen im engeren Sinne wird angesichts der oben skizzierten Konzeption der Volksgruppenbeiräte nicht ausschließlich von den Beiratsmitgliedern eingebracht werden können. Vielmehr werden die Beiräte selbst für spezifische Fachfragen die entsprechenden Fachleute befragen und hören müssen.

III.

Die beiden zentralen Organisationen der Kärntner Slowenen haben ihre Vertreter in den Volksgruppenbeirat für die slowenische Volksgruppe nach jahrelangem Zögern im Sommer 1989 nominiert. Der Eintritt in den Beirat erfolgte unter dem begründeten Vorbehalt, daß die slowenischen Organisationen damit das VGG und die hiezu erlassenen Verordnungen nicht als den Interessen der slowenischen Volksgruppe in Kärnten entsprechend anerkennen.

Es ist verständlich, daß am Beginn der Beiratsarbeit prozedurale Fragen, wie etwa die Annahme einer Geschäftsordnung und von Richtlinien für die Behandlung von Förderungsanträgen zu lösen waren. Substantiell stand zunächst die verstärkte Förderung vor allem der kulturellen Aktivitäten der slowenischen Volksgruppe im Vordergrund, zumal auf diesem Gebiet ein großer Nachholbedarf gegeben ist. Von wesentlicher Bedeutung war die Behandlung der Schulfrage im Beirat. Die grundsätzliche positive Beiratsäußerung zur Errichtung der zweisprachigen Handelsakademie in Klagenfurt hat sicher viel dazu beigetragen, daß die unzähligen Schwierigkeiten und Hindernisse, die dieser Schule entgegenstanden, überwunden werden konnten. Die Novellierung des Minderheiten-Schulgesetzes für Kärnten (in der Fassung der im Juni 1988 beschlossenen Novelle) im Sommer 1990, die auf Grund des Verfassungsgerichtshof-Erkenntnisses vom 15. Dezember 1989 notwendig geworden war, wäre ohne Befassung des Beirates mit dieser heiklen Materie wahrscheinlich anders ausgefallen. In diesem Zusammenhang kam es u. a. auch zu einer „Probe aufs Exempel" dahingehend, ob die Beiratsäußerung nun politisches und fachliches Gewicht hat oder nicht. Die Regierungsvorlage der Minderheiten-Schulgesetz-Novelle 1990 hatte die ablehnende Äußerung des Beirates zu einem wichtigen Punkt nicht berücksichtigt. Die „Probe" fiel zugunsten der Beiratsäußerung aus.

Anscheinend erfolgversprechend lief im Beirat die Debatte über das zweisprachige Kindergartenwesen an. Es gab einen einstimmigen Grundsatzbeschluß, den zuständigen Gremien in Kärnten zu empfehlen, im Zuge der Novellierung des Kärntner Kindergartengesetzes auch Bestimmungen über zweisprachige Gemeindekindergärten aufzunehmen. Eine Arbeitsgruppe aus dem Kreis der Beiratsmitglieder befaßte sich in der Folge mit den Detailfragen dieser Thematik. Die Kärntner Landesregierung und der Kärntner Landtag griffen jedoch die Empfehlungen und Vorschläge des Volkgsgruppenbeirates im Zuge der Novellierung des Kärntner Kindergartengesetzes (1990 und 1991) nicht auf.

Von Bedeutung war weiters die Behandlung des Entwurfes des Grundlagenberichtes der Bundesregierung über die Lage der Volksgruppen in Österreich an den

Nationalrat. Im Beirat und in einer Arbeitsgruppe konnten Vorschläge für wichtige Klarstellungen und Ergänzungen im Berichtsentwurf erarbeitet werden.

Zunächst erfolglos blieben hingegen die Beiratsberatungen über die Gestaltung der 70-Jahr-Feiern zum Gedenken an die Kärntner Volksabstimmung 1920. Doch ist die Hoffnung nicht unbegründet, daß die eingebrachten Ideen und Vorschläge zu einem späteren Zeitpunkt wieder aufgegriffen und eventuell wenigstens zum Teil verwirklicht werden.

Die schwierigste Arbeit im Volksgruppenbeirat für die slowenische Volksgruppe steht uns allerdings noch bevor: die Erarbeitung einer Empfehlung an die Bundesregierung für eine grundlegende Revision des VGG, weiters legistische Maßnahmen zur Änderung des Wahlrechtes, die eine Vertretung der Volksgruppen in den gesetzgebenden Körperschaften ermöglichen würden und die Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Einrichtung öffentlichrechtlicher autonomer Volksgruppenvertretungen.

Zur Erarbeitung von Vorschlägen für eine Novellierung des Volksgruppengesetzes wurde in der Sitzung des Volksgruppenbeirates am 29. April 1991 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, womit auch die Vertreter der politischen Parteien im Beirat einen diesbezüglichen „Handlungsbedarf" bekundeten. Die einige Tage vor dem 10. Oktober 1991 verkündete Nachricht, die slowenischen Organisationen würden zweisprachige Ortstafeln für 800 Ortschaften in Südkärnten fordern, entbehrt allerdings jeglicher Grundlage.

Auch ohne eingehende Analyse der bisher gefaßten Beschlüsse des Volksgruppenbeirates kann gesagt werden, daß die Mehrzahl der Beiratsbeschlüsse im Bereich der Verwaltung und Gesetzgebung wirkungslos geblieben ist. Damit ist die Schwachstelle dieser an sich positiv zu bewertenden Einrichtung aufgezeigt: die Diskrepanz zwischen dem sehr positiven Abstimmungsverhalten der Vertreter der politischen Parteien im Beirat und dem zögernden oder ablehnenden Verhalten der Parteien bei der Umsetzung der Beiratsbeschlüsse im Rahmen der Verwaltung und Gesetzgebung. Ich schließe hier die Verwaltung mit ein, denn ohne Zustimmung der Parteien sind in Minderheitenfragen auch administrative Maßnahmen kaum möglich.

In diesem Zusammenhang ist auch der Umstand zu erwähnen, daß das Land Kärnten den Volksgruppenbeirat für die slowenische Volksgruppe bisher nicht aufgefordert hat, auch als Beratungsorgan der Kärntner Landesregierung zu fungieren (§ 3 Abs. 3 VGG: „Die Volksgruppenbeiräte dienen auch der Beratung der Landesregierungen, wenn sie von diesen dazu aufgefordert werden").

Das Kapitel Volksgruppenbeirat abschließend muß daher gesagt werden, daß dieses Beratungsorgan die ihm übertragenen Aufgaben nur dann wird erfüllen können, wenn die politischen Parteien bereit sein werden, die von ihren Vertretern im Beirat mitgetragenen Beschlüsse in der Verwaltung und Gesetzgebung umzusetzen, d. h. in verbindliches Recht zu verwandeln. Es ist mir wohl bewußt, daß eine rechtliche Verpflichtung staatlicher Organe, Beiratsäußerungen in verbindliches Recht zu verwandeln, nicht besteht. Doch hätte das beharrliche Ignorieren von Beiratsbeschlüssen zur Folge, daß der Beirat zu einem Alibi-Gremium und schließlich funktionslos wird. Im Hinblick auf die Beratungsfunktion, die lediglich „ein Minimum bei der Mitsprache", jedoch keine Mitbestimmung ermöglicht (vgl. MR Dr. Heinz Tichy - Vortrag im Rahmen des 24. Internationalen Minderheitenseminars in Neumarkt 1991), kann der Volksgruppenbeirat Mitbestimmungsinstrumente, wie zum Beispiel die Vertretung von Volksgruppen in den gesetzgebenden Organen (Nationalrat, Landtag) nicht ersetzen. Er ist daher für sich allein kein ausreichendes Instrument zur Lösung von Minderheitenfragen, kann aber insbesondere im Vorfeld der Gesetzgebung und bei der Planung von administrativen Maßnahmen im Interesse der Volksgruppen wertvolle Dienste leisten.

IV.

Beiräte im Rahmen der Kärntner Kulturverwaltung
Landeskulturbeirat

Zur Beratung des Landeskulturreferenten besteht seit Anfang der siebziger Jahre ein Kulturbeirat, der die Vorschläge für den Landeskulturpreis, den Würdigungspreis und die Förderungspreise des Landes Kärnten erarbeitet. Seit 1977 gehört diesem Beirat auch ein Vertreter der slowenischen Volksgruppe an (in der zeitlichen Reihenfolge jeweils für drei Jahre: BSI Rudolf Vouk †, VSD Valentin Polanšek †, Prof. Dr. Janko Zerzer, Prof. Thomas Ogris und Prof. Dr. Janko Zerzer).

Die Mitwirkung von Vertretern der Volksgruppe im Kulturbeirat des Landes war und ist durchaus erfolgreich. Unter den mit Förderungspreisen Ausgezeichneten sind Dr. Erich Prunč, Peter Kersche, Maja Haderlap, Rudi Benetik und Janko Ferk. Der Schriftsteller und Maler Gustav Januš erhielt 1989 den Würdigungspreis des Landes Kärnten für Literatur. Es wäre schön, wenn eines Tages auch die „höheren Weihen" des Landeskulturpreises einem Angehörigen der slowenischen Volksgruppe zuteil werden könnten.

Kuratorium des Erwachsenenbildungszentrums

Im Jahre 1976 wurde vom Land Kärnten das Erwachsenenbildungszentrum im Volksheim Waidmannsdorf errichtet. Diese Einrichtung hatte vor allem die Aufgabe, Anregungen für die Erwachsenenbildungsarbeit in den Gemeinden zu geben, die Ausbildung von Erwachsenenbildnern auf breiter Basis zu besorgen und auch eigene Erwachsenenbildungsveranstaltungen, vor allem solche innovativer Art, durchzuführen.

Als Beratungsorgan dieser Einrichtung des Landes wurde das Kuratorium des Erwachsenenbildungszentrums eingerichtet, in dem die Vertreter der Kärntner Erwachsenenbildungsinstitutionen, z. B. Kärntner Bildungswerk, Katholisches Bildungswerk, Volkshochschule, die Fortbildungsinstitute der Kammern und die slowenischen Erwachsenenbildungseinrichtungen Sitz und Stimme hatten. Im Rahmen der verdienstvollen Tätigkeit des EBZ unter der Leitung des Herrn Dir. Franz Müller konnte in Zusammenarbeit mit dem Vorstand der Kulturabteilung des Amtes der Kärntner Landesregierung und der Förderungsstelle für Erwachsenenbildung des Bundes in Kärnten eine Vortragsreihe veranstaltet werden, in der die Gemeinsamkeiten der kulturellen Entwicklung der deutschsprachigen und slowenischsprachigen Bevölkerung Kärntens behandelt wurden.

Das Erwachsenenbildungszentrum wurde im Jahre 1990 auf Grund des Budgetbeschlusses des Landtages, diesen Ausgaben – Voranschlagsposten nicht mehr zu dotieren, aufgelöst. Damit fand die Arbeit einer für das Land Kärnten und die slowenische Volksgruppe wichtigen kulturellen Institution ein jähes Ende.

Erwachsenenbildungsbeirat

Die Auflassung des EBZ entzog auch dessen Kuratorium die weitere Wirkungsmöglichkeit. Um die Kontinuität der beratenden Mitgestaltung der Erwachsenenbildungspolitik des Landes Kärnten durch die Erwachsenenbildungsverbände und -einrichtungen zu sichern, wurde vom Kulturreferenten LH-Stv. Dr. Ambrozy im Frühjahr 1991 der Erwachsenenbildungsbeirat des Landes Kärnten eingerichtet. Die Aufgabe dieses Beirates ist es u. a. zu grundsätzlichen Fragen der Erwachsenenbildung in Kärnten Stellung zu nehmen und Vorschläge für die Vergabe der für die Förderung der Erwachsenenbildung vorgesehenen Budgetmittel des Landes zu erarbeiten. Die slowenischen EB-Institutionen (Katholisches Bildungsheim Tainach, Katoliška prosveta, Christlicher Kulturverband und Slowenischer Kulturverband) sind im Erwachsenenbildungsbeirat des Landes Kärnten durch zwei

Repräsentanten vertreten. Der Leiter des Volksgruppenbüros beim Amt der Kärntner Landesregierung wird zu den Sitzungen des EB-Beirates ohne Stimmrecht beigezogen.

Beratungsgremien auf Grund des künftigen Kärntner Kulturförderungsgesetzes

Der Referentenentwurf eines Kärntner Kulturförderungsgesetzes sieht die Einrichtung eines Beirates zur „Beratung der Landesregierung in grundsätzlichen oder sonst bedeutsamen Fragen der Kulturpolitik" vor (Kärntner Kulturgremium). Die Bestimmungen des Gesetzesentwurfes ermöglichen auch die Bestellung von Beiratsmitgliedern auf Vorschlag der Kultureinrichtungen der slowenischen Volksgruppe. Der Christliche Kulturverband und die von ihm betreuten örtlichen slowenischen Kulturvereine haben in ihrer Stellungnahme zum Referentenentwurf auch eine Präzisierung der Bestimmungen über die Zusammensetzung des Kulturgremiums vorgeschlagen. Die slowenischen Kultureinrichtungen sollten insbesondere auch in den vorgesehenen Fachbeiräten (funktionell Unterausschüsse des Kulturgremiums) vertreten sein.

Es ist zu hoffen, daß das Kärntner Kulturförderungsgesetz auch die Kulturschaffenden und die kulturellen Einrichtungen der slowenischen Volksgruppe in Kärnten im Sinne der Gleichberechtigung und Gleichbehandlung in die vorgesehenen Beratungsgremien einbeziehen wird.
(Anmerkung: Das Gesetz vom 7. November 1991 über den Beitrag des Landes Kärnten für die Kultur [Kärntner Kulturförderungsgesetz], LGBl. Nr. 4/1992, trägt diesem Anliegen Rechnung).

Auch für die Beiräte im Rahmen der Kärntner Kulturverwaltung gilt das zum Volksgruppenbeirat Gesagte sinngemäß: Beiräte können als Beratungsgremien staatlicher Organe wertvolle Arbeit im Vorfeld der Gesetzgebung und bei der Vorbereitung administrativer Maßnahmen zugunsten jener Gruppen, deren Anliegen sie zu vertreten haben, leisten. Sie stoßen aber naturgemäß auf für Beiräte allgemein geltende Grenzen der Wirkungsmöglichkeiten und können Organe, denen das Recht der Mitentscheidung zusteht, nicht ersetzen.

Die Volksgruppe sollte meines Erachtens alle Möglichkeiten der Mitwirkung in Beiratsgremien nützen und durch ihre konkrete und konstruktive Arbeit beweisen, daß sie die Voraussetzungen auch für die Mitwirkung in den politischen Entscheidungsorganen erfüllt.

Summary:

Advisory councils - a suitable means for solving minority issues?

Paul Apovnik *)

A general description of the characteristics of the very many advisory councils in Austria is followed by a discussion of the specific tasks and fields of activities of the advisory councils for the Austrian ethnic groups. The Ethnic Advisory Councils are, like other such councils, subject to the provision that they only enjoy an advisory function and do not have any decision-making powers.

In general, however, in everyday political activity the opinions of the members of advisory councils have considerable actual effect, either because this is seen as the advice of experts or because the members of advisory councils are also representatives of parties and interest groups.

This general statement however does not apply without restriction to the Ethnic Advisory Councils. The short time in which the Ethnic Advisory Council for the Slovene ethnic minority has been in existence (since autumn 1989), has shown that it is precisely the lack of willingness on the part of political parties to implement the decisions of the Council by means of legislation or administrative measures in favour of the Slovene minority that is the actual weak point of the advisory council system. This problem is illustrated by the example of the amendment to the Carinthian Kindergarten Act which has been requested by the ethnic group but which has yet to be passed.

In addition to the Ethnic Advisory Council, the paper also discusses the advisory bodies established in the field of cultural management in the province of Carinthia, in particular the Adult-Education Council of the Province of Carinthia, which functions as an advisory body to the provincial Minister of Culture, and the "Culture Council" within the meaning of the Carinthian Cultural Subsidy Act

*) Dr. Paul Apovnik (A) - Deputy Chairman of the Council of Carinthian Slovenes, member of the Ethnic Advisory Council for the Slovene ethnic group, Director of the Office for Ethnic Group Affairs at the Office of the Carinthian Provincial Government

which was still under discussion at the time of the Ethnic Minorities Congress and was passed in November 1991. The speaker closed his paper with the statement that both the Ethnic Advisory Council and the advisory bodies within the framework of Carinthian cultural management could carry out valuable work in the van of legislation and in the preparation of administrative measures to the benefit of those groups whose interests they are intended to represent. However, by their very nature they are restricted by the limits that apply to advisory councils in general concerning their effective scope, and cannot replace the involvement of representatives of the ethnic minority in the decision-making processes in Parliament.