

# Sprachenrechte in Österreich – Neue Herausforderungen vor dem Hintergrund der aktuellen Fluchtbewegungen<sup>1)</sup>

Peter Hilpold

## 1. Vorbemerkungen

Hat man sich in der Vergangenheit mit Sprachenrechten in Österreich beschäftigt, so bewegte man sich auf konsolidiertem Terrain: Es war dies primär ein Gebiet für Minderheitenrechtler, die groß an Zahl und oft auch bedeutend an akademischem Einfluss waren.<sup>2)</sup> Dabei war oft die paradoxe Situation festzustellen, dass das Minderheitenrecht und die Minderheitensituation im Ausland mehr interessierten als jene im Inland. Der Kampf für Sprachenrechte war zugleich ein Kampf für ethnische („österreichische“) Minderheiten im Ausland und erfuhr zuweilen eine deutschnationale Prägung. Tatsächlich waren nach dem Zusammenbruch der österreichisch-ungarischen Monarchie nach dem Ersten Weltkrieg größere deutschsprachige Gruppen außerhalb der Staatsgrenzen der österreichischen Republik verblieben, und ihr Los war tatsächlich durchgehend ein schockierendes.<sup>3)</sup> Auf dieser Grundlage bildete sich eine hochstehende österreichische Minderheitenwissenschaft heraus, die auch international Beachtung fand. Das wissenschaftliche Interesse für Minderheitenfragen fand eine starke Bekräftigung durch gleichlaufende Bemühungen der Politik, sich für deutsch-österreichische Minderheiten im Ausland, aber auch darüber hinaus, für Minderheitenanliegen weltweit, stark zu machen. Das neutrale Österreich hat dadurch weltweit an Reputation gewonnen. Es war dies Teil einer sehr geschätzten Menschenrechtspolitik, die bis in die heutige Zeit fortwirkt. Intern zeigte diese Politik aber oft ein anderes Gesicht; die Verhältnisse waren hier völlig andere. Der Anteil der Sprachminderheiten an der Gesamtbevölkerung hat sich seit der Gründung der Republik nur im niederen einstelligen Bereich bewegt. Die wenig zuvorkommende Behandlung, die diesen Gruppen widerfahren ist, hat dazu beigetragen, dass die Angehörigen dieser Minderheiten nicht bereit waren, sich als solche zu deklarieren. Und der Assimilationsdruck wurde dadurch weiter verschärft. Hinzu kam die politische Gegnerschaft vonseiten der Mutterstaaten (der „kin states“<sup>4)</sup>) dieser Minderheiten sowohl nach dem Ersten Weltkrieg als auch während des Kalten Krieges. Besonders ausgeprägt war dieser Gegensatz gegenüber dem Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen (Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca – dem sogenannten SHS-

Staat und seinem Nachfolgestaat, der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien<sup>5)</sup>, wobei jeweils Territorialforderungen des südlichen Nachbarn gegenüber Österreich im Raum standen.<sup>6)</sup> Diese Konflikte sind nunmehr weitgehend beigelegt; die Beziehungen Österreichs zu seinen Nachbarn haben sich völlig entspannt. Das Verhältnis Österreichs zu seinen Minderheiten ist zwar nicht wirklich großzügig, aber dennoch insgesamt fair und korrekt. Der Schwerpunkt der Aufmerksamkeit hat sich aber seit geraumer Zeit verlagert. Nicht mehr die sogenannten „traditionellen“ Minderheiten stehen im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit, sondern die „neuen Minderheiten“ bzw. die Zuwanderungsminderheiten. Und Österreich steht inmitten eines Flüchtlingsstroms, der den Fokus in der Sprachenfrage und bei der Schwerpunktsetzung in der Kulturpolitik völlig verschieben muss. Österreich ist aufgrund der Flüchtlingssituation gegenwärtig mit einzigartigen Herausforderungen konfrontiert, wobei sich die Frage stellt, ob die bisherigen Erfahrungen in der Minderheitenpolitik diesbezüglich eine Hilfestellung bieten können.

Doch der Reihe nach: Beginnen wir mit einer Sachverhaltsanalyse in Bezug auf die Situation, die sich seit der Entstehung der Republik Österreich eingestellt hat.

1) Schriftfassung eines Vortrages, der am 9. November 2015 im Rahmen der ÖSKO-Vollversammlung in Wien gehalten worden ist. Der Vortragsstil wurde beibehalten.

2) So sei nur an Karl Gottfried Hugelmann (1879–1959), Theodor Veiter (1907–1994) sowie Felix Ermacora (1923–1995) erinnert.

3) Das Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes bot nur einigen Minderheiten Schutz, und dieser Schutz war nur ein vorübergehender. Am Ende sollten durchwegs Flucht und Vertreibung stehen. Die Diskriminierung war nur umso größer, gleichsam als Revanche für den (mageren) Schutz, den die Neustaaten in Mittel- und Osteuropa zu gewähren hatten. Vgl. dazu im Detail P. Hilpold, *The League of Nations and the Protection of Minorities – Rediscovering a Great Experiment*, in: 17 Max Planck Yearbook of United Nations Law 2013, 87–124.

4) Vgl. zur Thematik der „kin states“ P. Hilpold/Ch. Perathoner, *Die Schutzfunktion des Mutterstaates im Minderheitenrecht*, NWV/Athesia/BWV/Stämpfli Verlag (2006).

5) Ein Übergangsstadium war das „Demokratische Föderative Jugoslawien“.

6) Zur Entwicklung des Minderheitenschutzes in Österreich vgl. auch E. Lantschner, *Landesbericht Österreich*, in: R. Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, Handkommentar, Nomos et al.: Baden-Baden et al. (2015) 103–120.

## 2. Der rechtliche Rahmen für den Schutz von Sprachminderheiten in Österreich

### 2.1 Nationales Recht

Die wesentlichen Normen, die den Schutz der Sprachminderheiten in Österreich regeln, sind folgende:

1. Art 19 des Staatsgrundgesetzes 1867,<sup>7)</sup> nach welchem allen Volksstämmen ein unverletzliches Recht auf Wahrung und Pflege ihrer Nationalität und Sprache garantiert wird. „Die Gleichberechtigung aller landesüblichen Sprachen in Schule, Amt und öffentlichem Leben wird vom Staat anerkannt.“

Die Fortgeltung dieser Norm ist umstritten. Sie mag als Ausdruck einer lange zurückreichenden Tradition Österreichs (damals Cisleithaniens) im Minderheitenschutz angesehen werden, wobei diese auffallend starke kollektivrechtliche Elemente aufweist, doch dürfte diese Norm mit dem Verfassungsgefüge der Republik Österreich nicht mehr vereinbar sein.<sup>8)</sup>

2. Die Art 62–69 des Staatsvertrags von St. Germain<sup>9)</sup> enthalten vor allem einen Schutz vor Diskriminierung von Minderheitenangehörigen mit österreichischer Staatsbürgerschaft sowie das Recht auf den Gebrauch von anderen Sprachen im Privat- und Geschäftsverkehr, bei Veröffentlichungen und in öffentlichen Veranstaltungen (Art 66 Abs 3). Positive Maßnahmen (also sogenannte Maßnahmen des fördernden Minderheitenrechts) waren nur ansatzweise in diesem Vertrag vorzufinden, konkret am ehesten im Bereich des öffentlichen Unterrichtswesens. Gemäß Art 68 StvSG „wird die österreichische Regierung in den Städten und Bezirken, wo eine verhältnismäßig beträchtliche Zahl anderssprachiger als deutscher österreichischer Staatsangehöriger wohnt, angemessene Erleichterungen gewähren, um sicherzustellen, dass in den Volksschulen den Kindern dieser österreichischen Staatsangehörigen der Unterricht in ihrer eigenen Sprache erteilt werde.“ In Städten und Bezirken mit einer verhältnismäßig beträchtlichen Zahl an Minderheitenangehörigen erhalten die Minderheiten einen angemessenen Anteil der Beträge, „die etwa für Erziehung, Religions- oder Wohltätigkeitszwecke“ aus öffentlichen Mitteln zur Verfügung gestellt werden.

Der österreichische Staatsmann Karl Renner hat den Staatsvertrag von St. Germain als „wahre Bettel-suppe des Minoritätenrechts“ bezeichnet.<sup>10)</sup>

3. Mit dem Staatsvertrag von Wien 1955 (StvvW 1955) änderte sich dann Grundlegendes.<sup>11)</sup> Dieser enthielt nun nicht allein ein Diskriminierungsverbot (Art 19 StvSG blieb aufrecht), sondern einen echten Grundstock fördernden Minderheitenrechts. Gemäß Art 7 dieses Vertrages haben die österreichischen Staatsangehörigen slowenischer und kroatischer Minderheiten in Kärnten, Burgenland und der Steiermark Anspruch auf:
  - Schutz vor Diskriminierung;

- Elementarunterricht in slowenischer und kroatischer Sprache sowie auf eine verhältnismäßige Anzahl eigener Mittelschulen;
- Verwendung der slowenischen und kroatischen Sprache als Amtssprache (konkret in den Verwaltungsbezirken dieser drei Bundesländer mit slowenischer, kroatischer oder gemischter Bevölkerung);
- topografische Bezeichnungen und Aufschriften (wiederum in denselben Bezirken, in welchen die genannten Minderheitensprachen als Amtssprachen zugelassen sind);
- gleichberechtigte Teilnahme an den kulturellen, Verwaltungs- und Gerichtseinrichtungen.

Diese weitreichenden Zugeständnisse sind in Zusammenhang mit den Gebietsforderungen Jugoslawiens in Bezug auf Kärnten und die Steiermark zu sehen: Die Gewährung von Minderheitenschutz war gewissermaßen eine Konzession dafür, dass die jugoslawischen Gebietsforderungen zurückgewiesen wurden.<sup>12)</sup> Die ungarische und die tschechische Minderheit wurden im Staatsvertrag nicht einmal erwähnt.

Viele dieser Bestimmungen bedurften erst einer Durchführungsnormierung. Der Staatsvertrag von Wien verlieh Jugoslawien eine Art Schutzfunktion gegenüber der slowenischen und der kroatischen Minderheit. Diese Schutzfunktion hat Jugoslawien auch nachhaltig ausgeübt, wobei Österreich aber durch den Kalten Krieg und die langjährige Isolation Jugoslawiens eine allzu starke Ingerenz abwehren konnte. Nach dem Zerfall Jugoslawiens 1991/1992 hat Österreich ein Nachrücken der Nachfolgestaaten Slowenien und Kroatien in diese Schutzfunktion vehement abgewehrt, wenngleich die diesbezügliche Argumentation völkerrechtlich nicht wirklich überzeugte.

4. Gesondert geregelt ist der wichtige Bereich des Minderheitenschulwesens: für Kärnten im Minderheitenschulgesetz aus 1959<sup>13)</sup>, für das Burgenland im Minderheitenschulgesetz aus 1994<sup>14)</sup>.

Diese Regelungen unterscheiden sich in vielem: Die Kärntner Minderheitenschulgesetzgebung ist älter<sup>15)</sup>

7) RGBN 1867/142.

8) Vgl P. Hilpold, *Modernes Minderheitenrecht* (2001) 30, insbesondere unter Bezugnahme auf L. Adamovich, *Grundriß des österreichischen Staatsrechts* (1927) 127. In der national weitgehend einheitlichen Republik Österreich kann nicht mehr von „Volksstämmen“ gesprochen werden.

9) StGBI 1920/303.

10) Vgl K. Renner, *Deutschland, Österreich und die Völker des Ostens*, 2 Reden, Berlin (1922) 24, zitiert nach I. Reiter, *Die autotochtonen Volksgruppen Österreichs. Ein Überblick über die Rechtslage von 1848 bis in die Gegenwart*, in <http://www.forhistur.de/es/2001-08-reiter/?l=de> 145 (7. 11. 2015).

11) Vgl dazu ausführlich D. Kolonovits, *Sprachenrecht in Österreich*, Manz: Wien (1999) 123 ff.

12) Vgl im Detail P. Hilpold, *Modernes Minderheitenrecht* (2001) 258.

13) BGBl 101/1959.

14) BGBl 641/1994. Vgl dazu grundlegend D. Kolonovits, *Minderheitenschulrecht im Burgenland*, Wien: Manz (1996).

15) Im Burgenland gab es allerdings eine Vorgängerregelung, nämlich das burgenländische Minderheitenschulgesetz 1937 (LGBl 40/1937).

und minderheitenfreundlicher, wobei diese beiden Elemente eng zusammenhängen, wenn man bedenkt, dass gerade in den ersten Jahren nach 1945 die Beibehaltung der Grenzen im Süden noch nicht gesichert war. Von 1945 bis 1959 gab es sogar eine verpflichtende zweisprachige Schule in Kärnten. Mit der Zeit regte sich dagegen jedoch immer stärkerer Widerstand auf Deutsch-Kärntner Seite, sodass es schließlich zu einer gezielten „Abmeldeaktion“ kam, die zum Kärntner Minderheitenschulgesetz 1959 führte. Seitdem ist für die Minderheitenschule in Kärnten eine explizite Anmeldung erforderlich. Grundsätzlich sähe das Gesetz einsprachige (slowenischsprachige) und zweisprachige Volksschulen vor, doch ist die erstgenannte Variante angesichts fehlender Nachfrage nicht realisiert worden. Dies ist verständlich, da auch für Minderheitenangehörige eine zweisprachige Ausbildung (Slowenisch/Deutsch) viel attraktivere Berufschancen eröffnet als eine rein einsprachige Ausbildung. Diese Aussage gilt allerdings nicht generell: Sie ist abhängig vom Stellenwert einer Sprache im wirtschaftlichen und politischen Kontext. Bspw hat sich in Südtirol das Trennsystem in der Schule sehr gut bewährt, da die Minderheitensprache Deutsch eine – im Vergleich zur Staatssprache Italienisch – sehr hohe Attraktivität im internationalen Kontext aufweist. War der zweisprachige Unterricht in Kärnten ab 1959 nur auf die ersten drei Volksschuljahre beschränkt, so ist dieser seit dem Erkenntnis des VfGH v 9. März 2000 (VfSlg 15.759/2000) auch im vierten – und letzten – Volksschuljahr anzubieten, wodurch die zweisprachige Volksschule damit unmittelbar an die Mittelschule heranführt.<sup>16)</sup> Dabei hat die Minderheitensprache nicht nur Unterrichtsgegenstand, sondern auch Unterrichtssprache zu sein.<sup>17)</sup> Versuchen, diese Gesetzgebung restriktiv zu interpretieren, ist der VfGH entschieden entgegengetreten, indem er einerseits das Vorliegen eines subjektiven öffentlichen Rechts auf Unterricht in der Minderheitensprache festgestellt hat<sup>18)</sup> und weiters einen Anspruch auf Minderheitenschulen auch außerhalb des autochthonen Minderheitengebiets bestätigt hat, wenn ein nachhaltiger Bedarf nachgewiesen wird.<sup>19)</sup> Damit wird im Minderheitenschulrecht das Territorialprinzip (erhöhter Schutz im autochthonen Siedlungsgebiet der Minderheit) mit dem Personalitätsprinzip („allgemeine Garantie für jeden Minderheitenangehörigen in Kärnten und im Burgenland“) verbunden.<sup>20)</sup>

Im Burgenland gilt hingegen das Abmeldesystem: In verschiedenen Minderheitengebieten wird der Volksschulunterricht grundsätzlich zweisprachig angeboten, doch besteht die Möglichkeit der Abmeldung. Über die Verpflichtung durch den StvvW 1955 hinausgehend wird im Burgenland auch eine Minderheitenschule für die ungarische Minderheit angeboten. Auf Kritik stößt noch die unzureichende Anzahl an weiterführenden Mittelschulen mit Unterricht der Minderheitensprachen: In Kärnten

gibt es ein slowenischsprachiges Gymnasium und keine zweisprachigen Hauptschulen, im Burgenland gibt es nur eine Allgemeinbildende Höhere Schule (gleichzeitig für die kroatische und die ungarische Minderheit) in Oberwart.

5. Das Volksgruppengesetz aus 1976 stellt einen weiteren wichtigen Mosaikstein des österreichischen Minderheitenrechts dar. Unmittelbarer Anlass für dieses Gesetz war der sogenannte Ortstafelsturm des Jahres 1972 in Kärnten, der die Konfliktualität in den Minderheitengebieten, aber auch die Notwendigkeit einer weiteren Ausführungsgesetzgebung zum gegebenen Minderheitenrecht zum Ausdruck brachte. Das VGG bezieht sich nicht mehr allein auf die staatsvertraglich geschützten Volksgruppen der Slowenen und der Kroaten, sondern auf alle Volksgruppen, wobei diese als „in Teilen des Bundesgebietes wohnhafte und beheimatete Gruppen österreichischer Staatsbürger mit nichtdeutscher Muttersprache und eigenem Volkstum“<sup>21)</sup> definiert wurden. Diese Definition ist grundsätzlich offen und bedarf einer weiteren Konkretisierung, was durch die Verordnung über die Volksgruppenbeiräte 1977 geschehen ist. Diese sieht gegenwärtig sechs Volksgruppen vor, die unter den Anwendungsbereich des VGG fallen, wobei der jeweilige Schutz mit der Einrichtung des betreffenden Volksgruppenbeirats (Jahreszahl in Klammern) operativ wurde:
- die ungarische Volksgruppe (1979)
  - die slowenische Volksgruppe (1989)
  - die slowakische Volksgruppe (1993)
  - die kroatische Volksgruppe (1993)
  - die Volksgruppe der Roma (1993)
  - die tschechische Volksgruppe (1994).

Mit der Einrichtung eines Beirates ist die Anerkennung der jeweiligen Volksgruppe verbunden.

Grundsätzlich könnten noch weitere Beiräte eingerichtet und damit weitere Volksgruppen anerkannt werden. Gegenwärtig liegt allerdings ein Entwurf für eine Novelle zum VGG auf, die die anerkannten Volksgruppen definitiv auf Verfassungsebene festschreiben würde und damit eine Weiterentwicklung des subjektiven Anwendungsbereichs verhindern würde.<sup>22)</sup> Im Besonderen strebt gegen-

16) Vgl dazu ausführlich D. Kolonovits, Kommentar zu Art 7 Z 2–4, in K. Korinek/M. Holoubek (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 7. Lfg 2005, Rz 24.

17) Ibid, Rz 25.

18) Zur unmittelbaren Anwendbarkeit des Rechts auf Elementarunterricht sowie des Rechts auf Gebrauch der Amtssprache siehe VfSlg 15970/2000.

19) Vgl dazu das Erkenntnis v 15. 12. 1989, VfSlg 12245.

20) Vgl dazu P. Pernthaler, Personalitätsprinzip und Territorialitätsprinzip im Minderheitenschulwesen, in JBl 1990, 613ff (615) sowie D. Kolonovits (Fn 16) Rz 32.

21) Vgl § 1 Abs 2 des Bundesgesetzes v 7. Juli 1976 über die Rechtsstellung von Volksgruppen in Österreich, BGBl 396/1976.

22) Vgl D. Kolonovits, Zur Novellierung des österreichischen Volksgruppengesetzes, in 5 EJM 2/2012, 100–106.

wärtig die Volksgruppe der Polen nach Anerkennung. Der Beratende Ausschuss für die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten empfiehlt eine solche Anerkennung, doch die österreichische Bundesregierung legt sich quer. Zwar gibt es schon seit alters eine polnische Volksgruppe in Österreich (so wurde diese für das Ende des 19. Jahrhunderts nachgewiesen), doch bestreitet die österreichische Bundesregierung die Siedlungskontinuität dieser Gruppe in Österreich. In Österreich wird grundsätzlich das sogenannte „Drei-Generationen-Modell“ angewandt, wenn die Beheimatung einer Volksgruppe in Österreich geprüft werden soll: Eine Volksgruppe muss also seit drei Generationen in Österreich beheimatet sein, wenn sie als autochthone Volksgruppe Anerkennung finden will. Dieses Modell erscheint einerseits zu restriktiv in einer globalisierten Welt,<sup>23)</sup> die von starker Mobilität gekennzeichnet ist, andererseits stellt sich die Frage, ob Österreich tatsächlich bereit ist, dieses Modell in jeder Konsequenz zur Anwendung zu bringen. Bspw. dürfte die türkische Volksgruppe bald diese Bedingung erfüllen.

Das VGG, aber auch andere minderheitenschutzrechtliche Regelungen knüpfen an vielen Stellen an die Gruppengröße der Minderheit an, was eine Zählung der Minderheit vorauszusetzen scheint. Eine solche wird von den Volksgruppen jedoch strikt abgelehnt, und zwar aus vielerlei Gründen:

- Zählung war in der Vergangenheit häufig Ausgangspunkt und Instrument für Diskriminierung;
- Minderheiten fürchten, „weggezählt“ zu werden;
- Minderheitenangehörige bekennen sich aus Furcht vor Nachteilen häufig nicht zu ihrer Volksgruppe; das Ergebnis ist damit unbrauchbar.

Eine bundesweite Volksgruppenzählung im Jahr 1976 wurde von vielen Volksgruppenangehörigen boykottiert, aber dennoch durchgeführt.<sup>24)</sup> Im Rahmen der Volkszählung wurde nach der Umgangssprache gefragt, wobei aber die dabei ermittelten Daten von Volksgruppen-seite nicht als repräsentativ für die tatsächliche Volksgruppenstärke angesehen wurde, und dies vor allem aus zwei Gründen:

- Die Minderheitenidentität definiert sich nicht über die Umgangssprache, sondern über die Muttersprache.
- Je nachdem, ob nach der Muttersprache oder nach der Umgangssprache gefragt wird, können völlig unterschiedliche Ergebnisse resultieren, da in Österreich selbst für den identitätsbewussten Teil der Volksgruppenangehörigen das Arbeitsumfeld sowie der überwiegende gesellschaftliche Verkehr primär von der Mehrheitsprache geprägt sind.<sup>25)</sup>

Anlässlich der Volkszählung 2001 ist zum letzten Mal nach der Umgangssprache gefragt worden; danach wurde auf eine reine Registerzählung umgestellt. Geplant war die Entwicklung von neuen, verlässlicheren Erhebungsverfahren unter stärkerer Einbindung der Volksgruppen, doch liegen diesbezüglich noch keine

definitiven Ergebnisse vor. Als Konsequenz werden weiter die alten Zählungsergebnisse herangezogen, die – auch im Einvernehmen mit der Judikatur des VfGH – als Näherungswerte dienen.

Eines der umstrittensten Themen des österreichischen Minderheitenrechts überhaupt war die Anwendung der Amtssprachenregelung und der Topografierregelung nach Maßgabe des VGG.

Laut Art 7 Abs 3 StvW 1955 ist in den Verwaltungs- und Gerichtsbezirken Kärntens, Burgenlands und der Steiermark mit gemischter Bevölkerung das Slowenische und das Kroatische als Amtssprache zugelassen. Zudem werden die topografischen Bezeichnungen in diesen Bezirken auch auf Slowenisch verfasst.

Auf die Steiermark kam diese Regelung nie zur Anwendung, da die österreichische Bundesregierung einfach pauschal behauptete, die Erwähnung dieses Bundeslandes im Vertragstext sei ein Redaktionsversehen gewesen. Obwohl sich in der Steiermark eine slowenische Minderheit mit ca. 2000 Angehörigen findet, wurde die Siedlungskontinuität dieser Gruppe einfach bestritten. Was Amtssprachen- und Topografierregelung anbelangt, scheint der Normtext von einem parallelen Anwendungsbereich auszugehen, doch war die Praxis eine andere, und die Symbolträchtigkeit der topografischen Bezeichnungen hat dazu beigetragen, dass sich gerade an diesen die emotionalsten Konflikte entluden.

Laut ursprünglicher Fassung des VGG waren zweisprachige topografische Bezeichnungen nur in den Gebiets-teilen anzubringen, in denen eine „verhältnismäßig beträchtliche Zahl (ein Viertel)“ von Minderheitenangehörigen lebte. Diese Einschränkung war durch nichts zu rechtfertigen; der Verweis auf angebliche diesbezügliche Kriterien im internationalen Recht war verfehlt.<sup>26)</sup> Der VfGH hat diese Regelung mit Wirkung zum 1. 1. 2003 aufgehoben.<sup>27)</sup> Verwaltungs- und Gerichtsbezirke wurden damit auch schon dann als gemischtsprachig qualifiziert, wenn sie über einen längeren Zeitraum einen Minderheitenanteil von mehr als 10% aufwiesen.<sup>28)</sup>

Im Jahr 2011 erfolgte eine politische Lösung auf Verfassungsebene: In einer Liste als Anhang zum VGG wurden die 93 Gemeinden angeführt, die bereits in der geltenden Topografieverordnung für Kärnten enthalten sind,<sup>29)</sup> weiters all jene Gemeinden, hinsichtlich welcher

23) Dieses Modell wurde insbesondere von *Theodor Veiter* vertreten, der die Existenz einer diesbezüglichen allgemeinen Regel behauptete. Diese dürfte aber schwer nachzuweisen sind.

24) Vgl. *F. Matscher*, Die slowenische und die kroatische Volksgruppe in Österreich, in Bundeskanzleramt, Die rechtliche Stellung der Volksgruppen in Österreich (1977) 7–21 (16).

25) Vgl. *P. Hilpold*, Modernes Minderheitenrecht (2001) 52 mwN.

26) So ausführlich *P. Hilpold*, Modernes Minderheitenrecht (2001) 346 ff.

27) VfSlg 16.404.

28) VfSlg 17.425, 17.733, 17.895, 18.044–18.318, 19.128, 19.313. Das zuvor festgelegte Erfordernis eines „beträchtlichen Anteils“ hat der VfGH zurückgewiesen und hat stattdessen das Vorliegen eines „nicht ganz unbedeutenden Prozentsatzes“ an Minderheitenangehörigen verlangt.

29) BGBl II Nr 245/2006.

der VfGH das genannte 10-%-Kriterium für anwendbar erachtet hatte, und zudem wurden jene Gemeinden erfasst, in denen der Minderheitenanteil zumindest 17,5% betrug. Dieser Ansatz kann somit als vorsichtige Kompromisslösung bezeichnet werden.<sup>30)</sup>

Was die Amtssprachenregelung anbelangt, gilt grundsätzlich die 10-%-Regelung: Ab einem solchen Minderheitenanteil in Verwaltungsbezirken (hier konkret: Gemeinden)<sup>31)</sup> in Kärnten und im Burgenland ist von einer gemischten Bevölkerung auszugehen, und damit besteht ein subjektiver Anspruch auf den Gebrauch der jeweiligen Minderheitensprache. In Anlage 2 zum VGG sind nunmehr die Behörden und Dienststellen angeführt, vor welchen die kroatische, slowenische oder ungarische Sprache zusätzlich zur deutschen verwendet werden kann.<sup>32)</sup>

6. Schließlich ist noch die Staatszielbestimmung in Art 8 Abs 2 B-VG zu erwähnen, die im Jahr 2000 in den Text der Bundesverfassung eingefügt worden ist:<sup>33)</sup> „Die Republik (Bund, Länder und Gemeinden) bekennt sich zu ihrer gewachsenen sprachlichen und kulturellen Vielfalt, die in den autochthonen Volksgruppen zum Ausdruck kommt. Sprache und Kultur, Bestand und Erhaltung dieser Volksgruppen sind zu achten, zu sichern und zu fördern.“

Es ist dies ein sehr prononciertes Bekenntnis zum Minderheitenschutz gerade in Zeiten, als international Österreichs Offenheit zum Fremden in Zweifel gezogen worden ist.<sup>34)</sup> Es ist dies eine Staatszielbestimmung, die ein Bekenntnis zur Multikulturalität enthält, und zwar insoweit, als davon die autochthonen Volksgruppen betroffen sind. Dies mag als Einschränkung erscheinen, doch bedeutete dieses Bekenntnis dennoch einen großen Schritt nach vorn, wenn man sich die restriktive Haltung vor Augen führt, die lange Zeit in Österreich in Volksgruppenfragen vorgeherrscht hat.

Entscheidende Beiträge für die Fortentwicklung des Volksgruppenschutzes in Österreich hat der VfGH geleistet,<sup>35)</sup> der nicht nur viele restriktive Bestimmungen in diesem Bereich zu Fall gebracht hat, sondern auch eine klare Vorgabe gesetzt hat, in welche Richtung hin sich das Volksgruppenrecht in Österreich entwickeln soll. Dabei hat dieses Gericht unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, dass die österreichische Verfassung ein förderndes Minderheitenrecht im Auge hatte.

Grundlegend ist dabei das Erkenntnis VfSig 9.224/1981, in dem der VfGH hervorhob, dass die einschlägigen Bestimmungen eine Wertentscheidung des Verfassungsgesetzgebers zugunsten des Minderheitenschutzes zum Ausdruck brächten. Dabei werde eine „mehr oder minder schematische Gleichstellung von Angehörigen der Minderheiten mit Angehörigen anderer gesellschaftlicher Gruppen [...] 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.“

## 2.2 Internationales Recht

War das internationale Minderheitenrecht noch zum Zeitpunkt des Abschlusses des StvvW 1955 eine Art Sonderrecht, das auch auf UN-Ebene noch nicht konsensfähig erschien, hat sich diesbezüglich in der Zwischenzeit sehr viel geändert. Mit Art 27 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte 1966 ist 1976 eine Norm in Kraft getreten, die quasiuniverselle Geltung beansprucht und der schon seit längerem der Charakter einer fördernden Minderheitenschutzbestimmung zugesprochen wird.<sup>36)</sup> In Europa kommt aber der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten 1995 sowie der Charta für Regional- oder Minderheitensprachen 1992 besondere Bedeutung zu. Österreich hat beide Konventionen ratifiziert. Sie sind für Österreich 1998 bzw 2001 in Kraft getreten.

Diese Konventionen gewähren zwar keine Klagsmöglichkeit (weder individueller Natur noch der Staaten), doch entfalten sie über das Berichtsverfahren dennoch eine beachtliche Wirksamkeit. Es kann festgehalten werden,

30) Vgl dazu auch *P. Hilpold*, Ortsnamenkonflikte: Der Beitrag der Rechtsvergleichung und des internationalen Rechts zu ihrer Lösung – unter besonderer Berücksichtigung der Situation in Kärnten und in Südtirol, in *68 Europa Ethnica* 3–4/2011, 128–139. Zur Ortsnamenthematik vgl auch *J. Pirker*, Kärntner Ortstafelstreit, Nomos: Baden-Baden (2010). Anders als vom StvvW angedeutet, sind Amtssprachenregelung und Ortsnamenregelung somit nicht deckungsgleich. Die Regelung dieser Frage auf Verfassungsebene beschneidet auch die Möglichkeit für den VfGH, hier noch gestaltend tätig zu werden. Evolutivklauseln sind noch in § 12 Abs 5 (Ortsnamen) sowie in § 13 Abs 4 (Amtssprachen) zu finden, diese haben allerdings nur empfehlenden Charakter, was auch entsprechend kritisiert worden ist. So *E. Lantschner* (Fn 6) 117f und *D. Kolonovits* (Fn 22).

31) VfGH 25.2.2001, V 124/10. Was die Anbringung von Ortstafeln anbelangt, ist hingegen auf „Ortschaften“ Bezug zu nehmen. Vgl *D. Kolonovits* (Fn 16) Rz 89.

32) Diese Anlage wurde mit der Novelle des Volksgruppengesetzes 2011 (BGBl 1976/396 idf BGBl I 2011/46) dem VGG angefügt. Sie steht – gemeinsam mit § 13 VGG, der auf diese Anlage verweist – in Verfassungsrang. Vgl dazu *J. Pirker*, Reform des Volksgruppenrechts, in *ÖJZ* 2012, 396–405.

33) Zur Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung vgl *J. Marko*, Kommentar zu Art 8 Abs 2 B-VG, in *K. Korinek/M. Holoubek* (Hrsg), Bundesverfassungsrecht, 3. Lfg 2000, Rz 1ff.

34) Zur Sanktionenproblematik siehe *P. Pernthaler/P. Hilpold*, Sanktionen als Instrument der Politikkontrolle – der Fall Österreich, in *23 Integration* 2/2000, 105–119.

35) Vgl *D. Kolonovits*, Rechte der Minderheiten, in *Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer* (Hrsg), Handbuch der Grundrechte, Bd VII/1, C.F. Müller: Heidelberg et al (2014) 817–955 (829f), sowie *B. Holzinger*, Die Rechte der Volksgruppen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes, in *B. Funk* (Hrsg), FS Adamovich (2002) 193ff.

36) Vgl grundlegend *Ch. Tomuschat*, Protection of minorities under article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights, in *Völkerrecht als Rechtsordnung, internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte* (1983), 949–979 sowie *P. Hilpold*, UN Standard-Setting in the Field of Minority Rights, in *14 International Journal on Minority and Group Rights* 2–3/2007, 181–205 und *A. Spiliopoulou Akermark*, Justifications of Minority Protection in International Law, KLI: London et al (1997) 127ff.

dass zahlreiche Verbesserungen im österreichischen Volksgruppenrecht durch die Vertragsorgane dieser beiden Institutionen zumindest angestoßen worden sind. Das Berichtsverfahren stellt sicher, dass alle Unzulänglichkeiten und Mängel dieses Systems unter dem wachsamen Auge der Kontrollorgane bzw der internationalen Öffentlichkeit verbleiben, wodurch erheblicher, auf Abhilfe gerichteter Druck geschaffen wird.<sup>37)</sup>

### 3. Aktuelle Herausforderungen

Wenn sich das österreichische Volksgruppenrecht mittlerweile weitgehend konsolidiert hat und die vom VfGH erkannte Wertentscheidung des Verfassungsgesetzgebers zugunsten des Minderheitenschutzes inzwischen weitgehend in das Bewusstsein der Entscheidungsträger auf allen Ebenen eingedrungen ist, so darf dies dennoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Minderheitenrecht ein kontrovers diskutiertes Thema ist, bei welchem sich allein die Schwerpunktsetzung verlagert hat. Nunmehr stehen die sogenannten „neuen Minderheiten“ im Mittelpunkt des Interesses.<sup>38)</sup> Gemeint ist damit eine amorphe Gruppe, die Zuwanderungsminderheiten rezenter Ankunft – mit oder ohne österreichische Staatsbürgerschaft –, aber uU auch Flüchtlinge umfassen kann.

Auf völkerrechtlicher Ebene ist ein klarer Trend feststellbar, wonach auch die „neuen Minderheiten“ in den Genuss des Minderheitenschutzes kommen sollen. Dies hat bereits *Asbjorn Eide* in seiner bekannten Studie mit dem Titel „Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities“ aus dem Jahr 1993 so vertreten,<sup>39)</sup> und es wurde ein Jahr später – in autoritativer Form – im „Allgemeinen Kommentar“ Nr 23 zu Art 27 des Menschenrechtsausschusses in noch erweiterter Form bestätigt.<sup>40)</sup> Während diese sehr breiten Ansätze nicht unwidersprochen geblieben sind, scheint sich trotzdem zumindest in Europa ein internationaler Konsens herauszuschälen, wonach auch neue Minderheiten vom Minderheitenschutz erfasst sein sollten, zumindest, wie im Kontext des Überprüfungsverfahrens zur Rahmenkonvention wiederholt festgehalten, in einer artikelspezifischen Vorgangsweise.<sup>41)</sup>

Dem widersetzt sich aber Österreich.<sup>42)</sup> Zum Zeitpunkt der Ratifikation des Abkommens hat Österreich eine Deklaration abgegeben, die in der Substanz einen Vorbehalt darstellt und die Anwendbarkeit dieses Abkommens auf neue Minderheiten für Österreich ausschließt:

„The Republic of Austria declares that, for itself, the term 'national minorities' within the meaning of the Framework Convention for the Protection of National Minorities is understood to designate those groups which come within the scope of application of the Law on Ethnic Groups (Volksgruppengesetz, Federal law Gazette No. 396/1976) and which live and traditionally have had their home in parts of the territory of the Republic of Austria and which are composed of Austrian citizens with non-German mother tongues and with their own ethnic cultures.“<sup>43)</sup>

Der Beratende Ausschuss (BA) qualifizierte diese Erklärungen nicht schlichtweg als unzulässige Vorbehalte, sondern äußerte die Überzeugung, dass es möglich sei, andere Gruppen (als die traditionellen, autochthonen Minderheiten) artikelspezifisch in der Anwendung der Rahmenkonvention mitzubedenken. Der BA wählte somit einen diplomatischen Ansatz, um zu verdeutlichen, dass die Einbeziehung der neuen Minderheiten zum Zeitpunkt der Aushandlung der Rahmenkonvention zwar nicht möglich war, dass aber dieser Text von seiner Natur und seiner Ambition es nahelegt, auch auf neue Minderheiten Anwendung zu finden. Die österreichische Bundesregierung bleibt in dieser Frage aber rigide:<sup>44)</sup>

„Die vom Europarat vorgeschlagene artikelweise Anwendung des Rahmenübereinkommens auch auf andere in Österreich lebende Minderheiten erscheint deshalb nicht zielführend, weil die klare Unterscheidung zwischen autochthonen Minderheiten (Volksgruppen), die eine lange Tradition in Österreich haben, und den sogenannten neuen Minderheiten, die in den letzten Jahren und Jahrzehnten durch Immigration nach Österreich gekommen sind, besser geeignet erscheint, für alle betroffenen Gruppen die für ein gedeihliches Miteinander gebotene Klarheit und Rechtssicherheit zu gewährleisten. Eine selektive Vergabe von speziellen Rechten gemäß ausgewählter Artikel

37) Zu den Mechanismen der Rechtsdurchsetzung im Völkerrecht vgl. *H. H. Koh, Why Do Nations Obey International Law? – Review Essay*, in 106 *Yale Law Journal* 1997, 2599–2659.

38) Vgl dazu und zum Nachfolgenden *P. Hilpold, Neue Minderheiten im Völkerrecht und im Europarecht*, in 42 *AVR* 2004, 80–110. Vgl auch *D. Bachmann, Migrationsminderheiten als künftige österreichische Volksgruppen?*, in *migraLex* 2010, 46–59.

39) E/CN.4/Sub.27/1993/34 v 10. August 1993.

40) Der Menschenrechtsausschuss will Fremde, Immigranten, ja selbst Besucher (visitors) darunter subsumieren: „52.[...] Just as they need not be nationals or citizens, they need not be permanent residents. Thus, migrant workers or even visitors in a State party constituting such minorities are entitled not to be denied the exercise of those rights. As any other individual in the territory of the State party, they would, also for this purpose, have the general rights, for example, to freedom of association, of assembly, and of expression. The existence of an ethnic, religious or linguistic minority in a given State party does not depend upon a decision by that State party but requires to be established by objective criteria.“

41) In Bezug auf die Charta der Regional- oder Minderheitensprachen stellt sich dieses Problem hingegen nicht, da diese gemäß Art 1 grundsätzlich auf „traditionell verwendete Sprachen“ abstellt. Österreich wendet diese Charta auf alle anerkannten Volksgruppen an. Zwei Gründe mögen ausschlaggebend gewesen für die – im Vergleich zur Rahmenkonvention – restriktivere Positionierung der Charta:

- der frühere Entstehungszeitpunkt;
- der Umstand, dass diese Charta über den „Menü“-Ansatz ohnehin bereits sehr komplex strukturiert ist, wobei eine Einbeziehung von weiteren Sprache (auch jene von Zuwanderern) diese Komplexität noch um ein Vielfaches erhöht hätte.

Zur Charta der Regional- oder Minderheitensprachen siehe *S. Boysen et al, Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen – Handkommentar*, Nomos et al: Baden-Baden et al (2011).

42) Einzig und allein die Volksgruppe der Roma, die auch zu den „neuen Minderheiten“ gezählt wird, findet in Österreich Anerkennung. Vgl zu dieser Thematik *P. Hilpold, Minderheitenschutz im Völkerrecht und im Europarecht – unter besonderer Berücksichtigung der Roma*, in 19 *Journal für Rechtspolitik* 1/2011, 251–262.

43) Erklärung abgegeben anlässlich der am 31. März 1998 hinterlegten Ratifikation.

44) Vgl den Dritten Bericht der Republik Österreich gemäß Artikel 25 Abs 2 des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten, Wien, Mai 2010, 15 f.

nach dem Rahmenübereinkommen erscheint auch wegen der damit verbundenen Gefahr einer unsachlichen Differenzierung verfassungsrechtlich problematisch.“

Diese Argumente des „gedehlichen Miteinander“ sowie der Gefahr der „unsachlichen Differenzierung“<sup>45)</sup>, die – wenn schon – für alle Staaten gelten müssten, sind nicht überzeugend. Weiters führt die Regierung aus, die neuen Minderheiten strebten nach Integration, die autochthonen Minderheiten hingegen nach Wahrung ihrer Identität. Auch diese Differenzierung entspricht längst nicht mehr der Realität, insbesondere was die erstgenannte Gruppe anbelangt. Vielfach streben auch Angehörige von „neuen Minderheiten“ nach Wahrung ihrer Identität im neuen Aufenthaltsstaat.

Und damit kommen wir zur Flüchtlingsproblematik: Der seit ca einem Jahr ständig ansteigende Flüchtlingsstrom schafft eine völlig neue Integrationsproblematik, die auch das Minderheitenrecht berührt. Wir sind hier nicht mehr mit Einzelfällen von Asylansuchen konfrontiert, sondern mit Strombewegungen von Menschen, die individuell zu einem erheblichen Teil die Asylanforderungen erfüllen, zumindest aber die Voraussetzungen für „subsidiären Schutz“ gemäß Art 2 lit f) der EU-Qualifikations-RL (RL 2011/95/EU v 13. Dezember 2011) erfüllen.<sup>46)</sup>

Bekanntlich gibt es gegenwärtig Tendenzen, den Zustrom von Flüchtlingen einzuschränken, indem das Vorbringen von Asylanträgen an der Grenze erschwert wird, bzw nachfolgend den Zuzug von Familienangehörigen zu begrenzen. Es ist durchaus einsichtig, wenn Bemühungen in die Wege geleitet werden, das Flüchtlingsproblem in den Griff zu bekommen, doch die erwähnten Ansätze drohen in Konflikt zu geraten mit dem geltenden EU-Asylrecht sowie der Genfer Flüchtlingskonvention. Es sei daran erinnert, dass die novellierte Qualifikations-RL 2011 gerade mit dem hauptsächlichen Anliegen erlassen worden ist, einen besseren Schutz der Familie und der Kinder gemäß Kinderrechte-Konvention 1989 sicherzustellen.

Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass es sowohl im Interesse der Aufnahmeländer als auch in jenem der Asylwerber liegt, dass die Verfolgungs- und Bedrohungstatbestände in den Herkunftsländern beseitigt werden. Dass dies kurzfristig geschehen kann, ist aber

illusorisch. Und somit ist damit zu rechnen, dass der anhaltende Flüchtlingsstrom die kulturelle und sprachliche Identität der Aufnahmeländer, und darunter auch Österreichs, nachhaltig verändert. Es ist abzusehen, dass das geltende Minderheitenschutzinstrumentarium auch dieser Situation Rechnung wird tragen müssen. Minderheitenschutzinstrumente sind menschenrechtliche Schutzinstrumente, für welche der Europäische Gerichtshof die schöne Wendung der „living instruments“ geprägt hat.<sup>47)</sup> Sosehr die autochthonen Minderheiten nach wie vor schutzbedürftig sind und auch das geltende Instrumentarium einer weiteren Verbesserung bedarf, so bedeutet „lebender“, „realitätsnaher“ Schutz, dass auch neuen Schutzbedürfnissen Rechnung getragen werden muss. Wir stehen gegenwärtig sicherlich vor ganz neuen Herausforderungen für das Minderheitenrecht, vor einer „Blütezeit“ dieses Instrumentariums, das noch vor kurzem dazu bestimmt schien, in eine Nische geschoben zu werden. Minderheitenschutz ist damit aktueller denn je, wenngleich in einer Form, an die vor wenigen Jahren noch kaum gedacht worden ist.

45) Ibid.

46) Gemäß dieser Bestimmung versteht man unter „Person mit Anspruch auf subsidiären Schutz“ einen Drittstaatsangehörigen oder einen Staatenlosen, der die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling nicht erfüllt, der aber stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht hat, dass er bei einer Rückkehr in sein Herkunftsland oder, bei einem Staatenlosen, in das Land seines vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts tatsächlich Gefahr liefe, einen ernsthaften Schaden zu erleiden.

Als „ernsthafte Bedrohung“ gilt gemäß Art 15 dieser RL:

- a) die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe oder
- b) Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung,
- c) eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konfliktes.

47) Vgl Tyrer vs United Kingdom, 25 April 1978, § 31, Series A, no 26 und Christine Goodwin v United Kingdom, [GC], no 28957/95, § 75, ECHR 2002 – VI.