

Minderheitenschutz in Österreich – Die Rechtsstaatlichkeitsfrage im europäischen Kontext¹⁾

Peter Hilpold

Abstract: Österreich hat sich in Fragen des Minderheitenschutzes international profiliert und wichtige Initiativen in diesem Zusammenhang ergriffen. Innerstaatlich, in Hinblick auf die Behandlung der eigenen Minderheiten (bzw. nach der in Österreich bevorzugten Diktion „Volksgruppen“), bleibt das Bild hingegen ambivalent. Die Haltung der zuständigen Organe ist in diesem Kontext eher restriktiv. Die ohnehin nicht besonders weitreichenden Forderungen der Minderheiten werden weniger im Geiste der Großzügigkeit als zögerlich und bürokratisch-formalistisch angegangen. Inwieweit die österreichische Rechtsordnung und die österreichische Rechtspraxis den europäischen Rechtsstaatlichkeitsgrundsätzen genügt, wird gegenwärtig²⁾ intensiv diskutiert, wobei immer deutlicher erhebliche Rechtsdefizite in Bezug auf den Anspruch auf rechtliches Gehör³⁾, auf die Struktur (und Unabhängigkeit) des Justizwesens⁴⁾ sowie auch in Hinblick auf die Zusammensetzung und die Funktionsweise des österreichischen Verfassungsgerichtshofs⁵⁾ zum Vorschein kommen. Im Folgenden wird die Lage der Minderheiten in Österreich im Besonderen aus dieser Perspektive geprüft und aufgezeigt, dass Defizite im Umgang mit den Minderheiten indikativ für weiterreichende Probleme der österreichischen Rechtsordnung sind.

1. Einleitung

Österreich hat sich in Fragen des Minderheitenschutzes international profiliert und wichtige Initiativen in diesem Zusammenhang ergriffen. Innerstaatlich, in Hinblick auf die Behandlung der eigenen Minderheiten (bzw. nach der in Österreich bevorzugten Diktion „Volksgruppen“), bleibt das Bild hingegen ambivalent. Die Haltung der zuständigen Organe ist in diesem Kontext eher restriktiv. Die ohnehin nicht besonders weitreichenden Forderungen der Minderheiten werden weniger im Geiste der Großzügigkeit als zögerlich und bürokratisch-formalistisch angegangen. Im Jahr 2020 jährt sich der EU-Beitritt Österreich zum 25. Mal. Dieser Beitritt hat Österreich in ein Rechtssystem eingefügt, das sich zu einer immer lebendigeren Grundrechteordnung entwickelt und das auch dem Rechtsstaatlichkeitsgrundsatz besondere Aufmerksamkeit schenkt.

Inwieweit die österreichische Rechtsordnung und die österreichische Rechtspraxis den europäischen Rechtsstaatlichkeitsgrundsätzen genügt, wird gegenwärtig⁶⁾ intensiv diskutiert, wobei immer deutlicher erhebliche Rechtsdefizite in Bezug auf den Anspruch auf rechtliches Gehör⁷⁾, auf die Struktur (und Unabhängigkeit) des Justizwesens⁸⁾ sowie auch in Hinblick auf die Zusammensetzung und die Funktionsweise des österreichischen Verfassungsgerichtshofs⁹⁾ zum Vorschein kommen. Die

unbefriedigende Regelung des Minderheitenschutzes in Österreich kann in diesem Lichte neu thematisiert werden. Dabei wird deutlich, dass die Kritikpunkte, die im Kontext des letzten Prüfverfahrens vor dem Europa-

1) Dieser Beitrag beruht z.T. auf früheren Arbeiten dieses Autors (insbesondere „Sprachenrechte in Österreich – Neue Herausforderungen vor dem Hintergrund der aktuellen Fluchtbewegungen“, in: Europa Ethnica 1–2/2020, S. 73–79 sowie grundlegend „Modernes Minderheitenrecht“, Manz: Wien 2001), aktualisiert diese und entwickelt diese inhaltlich fort.

2) Vgl. dazu G. Gornig/P. Hilpold, Europas Grundwerte und ihre Umsetzung, insbesondere in den Ländern Mittel- und Ostmitteleuropas. Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht, Band 35, Duncker & Humblot: Berlin 2020.

3) Vgl. G. Gornig/P. Piva, Freizügigkeit der Hochschullehrer in der EU – der Problemfall Österreich (im Erscheinen).

4) Vgl. dazu im Detail P. Hilpold, Für einen Justiz-Konvent, in: Wiener Zeitung v. 30. August 2019, S. 10.

5) Vgl. dazu P. Hilpold, Reform von Verfassungsgerichtshof und Justiz – die Diskussion ist eröffnet, in: Wiener Zeitung v. 21. Februar 2020, S. 13.

6) Vgl. dazu G. Gornig/P. Hilpold, Europas Grundwerte und ihre Umsetzung, insbesondere in den Ländern Mittel- und Ostmitteleuropas. Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht, Band 35, Duncker & Humblot: Berlin 2020.

7) Vgl. G. Gornig/P. Piva, Freizügigkeit der Hochschullehrer in der EU – der Problemfall Österreich (im Erscheinen).

8) Vgl. dazu im Detail P. Hilpold, Für einen Justiz-Konvent, in: Wiener Zeitung v. 30. August 2019, S. 10.

9) Vgl. dazu P. Hilpold, Reform von Verfassungsgerichtshof und Justiz – die Diskussion ist eröffnet, in: Wiener Zeitung v. 21. Februar 2020, S. 13.

rat, im System der Europäischen Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten, geäußert wurden, durchaus in einem breiteren systematischen Kontext zu sehen sind und dabei neues Gewicht erlangen.

2. Wertediskussion und Rechtsstaatlichkeit – ein Überblick unter Bezugnahme auf Österreich

Die Diskussion über Werte und Rechtsstaatlichkeit hat in den letzten Jahren – insbesondere im Gefolge der Flüchtlingskrise ab 2015, aber auch in Hinblick auf die Verfassungskrisen in Polen und in Ungarn – an besonderer Dynamik gewonnen.

Besonders hervorgerufen in dieser Debatte hat sich die OSZE, für die das Konzept der Rechtsstaatlichkeit einer der Eckpfeiler ihrer Menschenrechts- und Demokratisierungsaktivitäten ist.¹⁰⁾

Im Rahmen der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE – Dokument des Kopenhagener Treffens v. 29. 6. 1990 – hat die KSZE (heute OSZE) die Funktion der Rechtsstaatlichkeit folgendermaßen definiert:

„[Die Teilnehmerstaaten] vertreten die Auffassung, dass Rechtsstaatlichkeit nicht nur formale Rechtmäßigkeit bedeutet, die Regelmäßigkeit und Schlüssigkeit bei der Errichtung und Durchsetzung der demokratischen Ordnung gewährleistet, sondern auch Gerechtigkeit, die auf der Anerkennung und der vollen Achtung der Persönlichkeit des Menschen als dem höchstem Gut beruht und durch Institutionen gesichert ist, die einen Rahmen für seine umfassende Selbstverwirklichung bieten.“¹¹⁾

Die „volle Achtung der Persönlichkeit des Menschen“ sowie die Garantie einer „umfassenden Selbstverwirklichung“ beinhalten materielle Schutzstandards, die sich zu den davor genannten prozeduralen Garantien hinzugesellen und die gerade im minderheitenrechtlichen Bereich von besonderer Relevanz sind.

Laut Lord Chief Justice Tom Bingham beruht der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit auf acht (Teil-)Kriterien, die u.a. einfordern, dass Recht zugänglich, verständlich, klar und vorhersehbar und mit „erträglichen Rechtskosten“ verbunden sein muss.¹²⁾

Art. EUV führt die Rechtsstaatlichkeit unter den „Werten“ an, „auf die sich die Union gründet“, und erwähnt dabei auch „die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören“. Zwischen der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und jener der Menschenrechte einschließlich der Minderheitenrechte besteht somit ein enger Zusammenhang, der nachfolgend insbesondere auch anhand des letzten Prüfberichts des Sachverständigenausschusses der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten einer näheren Prüfung unterzogen wird.

3. Minderheiten- bzw. Volksgruppenschutz in Österreich

3.1 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.¹³⁾ Dabei war oft die paradoxe Situation festzustellen, dass das Minderheitenrecht und die Minderheitensituation im Ausland mehr interessierte 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.¹⁴⁾ 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“¹⁵⁾) 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

10) <https://www.osce.org/de/rule-of-law> (8. 3. 2020).

11) Teil 1 (2). Zitiert nach „Deutsche Bundesregierung“, Bulletin 1988–1990, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/konferenz-ueber-die-menschliche-dimension-der-ksze-dokument-des-kopenhagener-treffens-vom-29-juni-1990-teil-eins-von-zwei-788468> (8. 3. 2020).

12) Siehe T. Bingham, *The Rule of Law*, Penguin: London 2010, S. 37 ff., zitiert nach K. Weber/H. Ottmann, *Neugestaltung der Europäischen Union, Nomos*: Baden-Baden 2019, S. 200.

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

14) 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, S. 87–124.

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

Slowenen (Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca – dem sog. SHS-Staat) und seinem Nachfolgestaat, der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien¹⁶⁾, wobei jeweils Territorialforderungen des südlichen Nachbarn gegenüber Österreich im Raum standen.¹⁷⁾ Zwar sind diese Konflikte mittlerweile weitgehend beigelegt und auch das Verhältnis Österreichs zu seinen Minderheiten hat sich erheblich entspannt. Zumindest unterschwellig bestehen Konfliktfelder aber nach wie vor fort. Vielfach haben sich die „traditionellen“ Minderheiten einfach mit dem Gegebenen abgefunden und es gibt auch kaum Foren, in deren Rahmen die Anliegen der Minderheiten publizitätswirksam thematisiert werden könnten. Österreichische Medien berichten über Volksgruppenanliegen kaum; im Ausland ist dies ohnehin kein Thema.

Besondere Bedeutung kommt allerdings dem Europarat zu und in diesem Kontext der „Europäischen Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten 1995“, die für die Vertragsparteien ein ausgeklügeltes Berichtsverfahren vorsieht mit einem Staatenbericht, einer Überprüfung und Diskussion des Staatenberichts durch einen Sachverständigenausschuss („Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities“), einer Stellungnahme der jeweiligen Vertragspartei dazu sowie abschließenden Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarats dazu. Österreich ist seit 1998 Vertragspartei dieses Abkommens.

In diesem Beitrag wird der letzte vorliegende Bericht des Sachverständigenausschusses (4. Bericht v. 14. Oktober 2016) herangezogen und auf dieser Grundlage eine Analyse des Ist-Standes des Minderheitenschutzes in Österreich vorgenommen.

Parallel dazu ist auch zu berücksichtigen, dass die Flüchtlingsproblematik seit 2015 den Gesamtkontext, in dem minderheitenrechtliche Fragen in Österreich zu diskutieren sind, doch erheblich verändert hat.

Und schließlich ist die bereits einführend genannte Werte- und Rechtsstaatlichkeitsdiskussion zu erwähnen, die diese gesamte Problematik in einem anderen Licht erscheinen lässt und anhand derer auch gezeigt werden kann, dass viele Problemstellungen, die im minderheitenrechtlichen Kontext thematisiert worden sind, Teil größerer Zusammenhänge sind, die schon aus demokratiepolitischer und grundrechtlicher Perspektive einer wirksamen Behandlung bedürfen.

3.2. Der rechtliche Rahmen für den Schutz von Sprachminderheiten in Österreich

3.2.1 Nationales Recht

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

1. Art. 19 des Staatsgrundgesetzes 1867¹⁸⁾, 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.¹⁹⁾

2. Die Art. 62 bis 69 des Staatsvertrags von St. Germain²⁰⁾ 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 sog. 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 Bettelsuppe des Minoritätenrechts“ bezeichnet.²¹⁾

3. Mit dem Staatsvertrag von Wien 1955 (StvvW 1955) änderte sich dann Grundlegendes.²²⁾ Dieser enthielt nun nicht allein ein Diskriminierungsverbot (Art. 19 StvSG blieb aufrecht), sondern einen echten

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

17) 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, S. 103–120.

18) RGBNl. 1867/142.

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

20) StGBI. 1920/303.

21) Vgl. K. Renner, Deutschland, Österreich und die Völker des Ostens, 2 Reden, Berlin 1922, S. 24, zitiert nach I. Reiter, Die autotochtonen Volksgruppen Österreichs. Ein Überblick über die Rechtslage von 1848 bis in die Gegenwart, <http://www.forhistiur.de/es/2001-08-reiter/?l=de145> (7. 11. 2015).

22) Vgl. dazu ausführlich D. Kolonovits, Sprachenrecht in Österreich, Manz: Wien 1999, S. 123ff.

Grundstock fördernden Minderheitenrechts. Gemäß Art. 7 dieses Vertrags 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);
- topographische 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.²³⁾ 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 1959²⁴⁾, für das Burgenland im Minderheitenschulgesetz aus 1994²⁵⁾.

Diese Regelungen unterscheiden sich in vielem: Die Kärntner Minderheitenschulgesetzgebung ist älter²⁶⁾ 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 er seit dem Erkenntnis des VfGH v. 9. März 2000 (VfSlg. 15.759/2000) auch im vierten – und letzten – Volksschuljahr anzubieten, wodurch die zweisprachige Volksschule unmittelbar an die Mittelschule heranführt.²⁷⁾ Dabei hat die Minderheitensprache nicht nur Unterrichtsgegenstand, sondern auch Unterrichtssprache zu sein.²⁸⁾ 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 hat²⁹⁾ und weiters einen Anspruch auf Minderheitenschulen auch außerhalb des autochthonen Minderheitengebiets bestätigt hat, wenn ein nachhaltiger Bedarf nachgewiesen wird.³⁰⁾ 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.³¹⁾ 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 StvW 1955 hinausgehend wird im Burgenland auch eine Minderheitenschule für die ungarische Minderheit angeboten. Auf Kritik stößt noch die unzureichende Anzahl an weiterführenden Mittelschulen

23) Vgl. im Detail P. Hilpold, *Modernes Minderheitenrecht*, 2001, S. 258.

24) BGBl. 101/1959.

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

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

27) 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.

28) *Ibid.*, Rz 25.

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

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

31) Vgl. dazu P. Perntaler, *Personalitätsprinzip und Territorialitätsprinzip im Minderheitenschulwesen*, in: JBl 1990, S. 613 ff. (615) sowie D. Kolonovits (Fn 27), Rz 32.

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 sog. 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“³²⁾ 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. Dieser Prozess ist allerdings äußerst aufwendig,³³⁾ und seine Einleitung ist deshalb kaum mit realistischen Erfolgsaussichten verbunden.

Die 2011 in die Wege geleiteten Versuche einer umfassenden Neuregelung der Volksgruppenbeiräte sind schon lange als gescheitert anzusehen. Geplant war dabei zwar, die Kompetenzen der Volksgruppenbeiräte auszudehnen, gleichzeitig aber deren Zahl und Gestalt auf Verfassungsebene festzuschreiben, wodurch diese definitiv festzementiert worden wären. Da gleichzeitig auch noch der ministerielle Einfluss bei der Zusammensetzung der Volksgruppenbeiräte hätte gestärkt werden sollen und die Volksgruppenvertreter in unzureichender Form in die Beratungen eingebunden waren, stießen diese Reformvorhaben auf massiven Widerstand und wurden schließlich abgelehnt.³⁴⁾ Im Besonderen strebt gegenwärtig die Volksgruppe der Polen nach Anerkennung. Der Beratende Ausschuss für die Rahmenkon-

vention 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 sog. „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,³⁵⁾ 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.

Zu beachten ist auch, dass dieses Modell klar den Vorgaben der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten widerspricht, was auch vom zuständigen Sachverständigenausschuss kritisiert wird.³⁶⁾

Das VGG, aber auch andere minderheitenschutzrechtliche Regelungen knüpfen an vielen Stellen an die Gruppengröße der Minderheit an, was eine Zählung der Minderheit voraussetzen 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.³⁷⁾ Im Rahmen der Volkszählung wurde nach der Umgangssprache gefragt, wobei aber die dabei ermittelten Daten von Volksgruppenseite nicht als repräsentativ für die tatsächliche Volksgrup-

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

33) Vgl. Abs. 30 des 4. Berichts des Sachverständigenausschusses der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten v. 14. Oktober 2016.

34) Vgl. D. Kolonovits, Zur Novellierung des österreichischen Volksgruppengesetzes, in: 5 EJM 2/2012, S. 100–106. Vgl. dazu auch den 4. Bericht des Sachverständigenausschusses v. 14. Oktober 2016.

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

36) Vgl. den 4. Bericht des Sachverständigenausschusses v. 14. Oktober 2016, S. 7, Abs. 10, unter Bezugnahme auf Art. 3 der Rahmenkonvention.

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

penstärke 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 Mehrheitssprache geprägt sind.³⁸⁾ 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.

Ein zuvorkommender Minderheitenschutzansatz sollte aber generell die Frage der Volksgruppengröße (bzw. die Zahl der Sprecher einer Minderheitensprache) nicht überbetonen; ein solcher Ansatz gerät nämlich leicht in Konflikt mit der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten:³⁹⁾ Eines der umstrittensten Themen des österreichischen Minderheitenrechts überhaupt war die Anwendung der Amtssprachenregelung und der Topographieregelung 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 topographischen 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. 2.000 Angehörigen findet, wurde die Siedlungskontinuität dieser Gruppe einfach bestritten. Was Amtssprachen- und Topographieregelung angeht, scheint der Normtext von einem parallelen Anwendungsbereich auszugehen, doch war die Praxis eine andere, und die Symbolträchtigkeit der topographischen Bezeichnungen hat dazu beigetragen, dass sich gerade an diesen die emotionalsten Konflikte entluden.

Laut ursprünglicher Fassung des VGG waren zweisprachige topographische Bezeichnungen nur in den Gebietsteilen 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.⁴⁰⁾ Der

VfGH hat diese Regelung mit Wirkung zum 1. 1. 2003 aufgehoben.⁴¹⁾ Verwaltungs- und Gerichtsbezirke wurden damit auch schon dann als gemischtsprachig qualifiziert, wenn sie über einen längeren Zeitraum einen Minderheitenanteil von mehr als 10% aufwiesen.⁴²⁾

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 Topographieverordnung für Kärnten enthalten sind,⁴³⁾ weiters all jene Gemeinden, hinsichtlich welcher 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.⁴⁴⁾ Dies hat allerdings zu einer sehr uneinheitlichen Regelung geführt: In manchen Gemeinden reicht eine Minderheitengröße von 10,1%, in anderen ist eine Gruppengröße von 17,5% erforderlich.⁴⁵⁾

Im Bericht des Sachverständigenausschusses wird ausgeführt, dass über diese uneinheitliche Regelung und die fehlende Möglichkeit, sich dagegen gerichtlich zur Wehr zu setzen, in Minderheitenkreisen Unmut und Unverständnis herrscht:

„As national minority representatives stated, there are over a hundred villages where a convincing legal argument for their inclusion in the list could be made, based on equality considerations and based on the argumentation provided in the consecutive Constitutional Court decisions. Furthermore, not all localities for which the Constitutional Court had confirmed a 'mixed population', are included in the list. In its decision of October 2000, for instance, the Constitutional Court held that a resident of the village of Eberndorf/Dobrla vas should have the

38) Vgl. P. Hilpold, *Modernes Minderheitenrecht*, 2001, S. 52 m.w.N.

39) Siehe dazu Abs. 48 des 4. Berichts des Sachverständigenausschusses.

40) So ausführlich P. Hilpold, *Modernes Minderheitenrecht*, 2001, S. 346ff.

41) VfSlg. 16.404.

42) 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 zurückerwiesen und stattdessen das Vorliegen eines „nicht ganz unbedeutenden Prozentsatzes“ an Minderheitenangehörigen verlangt.

43) BGBl. II Nr. 245/2006.

44) 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, S. 128–139. Zur Ortsnamenthematik vgl. auch J. Pirker, *Kärntner Ortstafelstreit, Nomos: Baden-Baden 2010*.

Anders als vom StvW 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, die allerdings nur empfehlenden Charakter haben, was auch entsprechend kritisiert worden ist. So E. Lantschner (Fn 17, S. 117f.) und D. Kolonovits (Fn 23).

45) Siehe den 4. Bericht des Sachverständigenausschusses zu Österreich v. 14. Oktober 2016, Abs. 48.

right to use Slovenian as an official language at local level (see Constitutional Court decision of 4 October 2000, V 91/99). Nevertheless, the village of Eberndorf/Dobrlava is not included in the list. This right, as established by the Constitutional Court decision, has thus been withdrawn through a legislative amendment that can no longer be challenged in court.⁴⁶⁾

Was die Amtssprachenregelung anbelangt, gilt grundsätzlich die 10%-Regelung: Ab einem solchen Minderheitenanteil in Verwaltungsbezirken (hier konkret: Gemeinden)⁴⁷⁾ 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.⁴⁸⁾

Aus Volksgruppensicht bzw. aus der Perspektive der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten ist auch dieser Ansatz – obwohl er eine gewisse Rechtssicherheit und Stabilität der Lage gebracht hat – nicht vollends befriedigend.

Zum einen weist der Sachverständigenausschuss darauf hin, dass im Rahmen dieses „Kompromisses“ die Vertreter der ungarischen und der kroatischen Minderheit im Burgenland nicht konsultiert worden seien.⁴⁹⁾ Auch dort, wo die Amtssprachenregelung zur Anwendung komme, seien die Ämter in den Gemeinden häufig nicht genügend darauf vorbereitet. Zudem sei die Zweisprachigkeit nicht im Instanzenweg garantiert, was wiederum diffizile Probleme der Übersetzung aufwerfe.

Die Schlussfolgerung des Sachverständigenausschusses zu diesem Punkt fällt demgemäß entsprechend kritisch aus:

„The Advisory Committee reiterates its concern about the highly complex and yet incomplete legislative framework, which is based on political-level negotiations rather than on firm and rights-based considerations. Such an approach appears to contradict the constitutional-level ‘targeted objective’ of safeguarding, respecting and promoting minority rights (see also Article 4) and increasingly causes frustration and disappointment amongst the affected national minority communities.“⁵⁰⁾

6. Rechtsschutz

Von zentraler Bedeutung für eine rechtsstaatliche Ordnung ist – wie oben bereits angedeutet – das Vorhandensein eines wirksamen Rechtsschutzes. Dieses Bedürfnis ist besonders akzentuiert bei einem ausgeprägten Machtungleichgewicht, so wie es regelmäßig zwischen Mehrheit und (schutzbedürftiger) Minderheit besteht. Diesbezüglich ist in Österreich zweifelsohne erheblicher Verbesserungsbedarf gegeben, wie auch der letzte Bericht des Sachverständigenausschusses der Europäischen Rahmenkonvention deutlich zum Ausdruck bringt.

Schon gezeigt wurde, dass die Anhebung eines teilweise unzureichenden „Kompromisses“ im Bereich der Sprachenregelung auf die Verfassungsebene dazu geführt hat, dass den einzelnen Minderheitenangehörigen damit der Weg zum Verfassungsgerichtshof versperrt worden ist, wodurch diese eine erhebliche Einschränkung in ihren Rechtsschutzmöglichkeiten erfahren haben. Beanstandet wurden aber auch die sehr eingeschränkten Möglichkeiten, die die sonstigen, weiter aufrechten gerichtlichen und außergerichtlichen Verfahren zur Bekämpfung von Diskriminierung bieten. Dieses System ist äußerst breit gefächert, aber wenig übersichtlich und vielfach auch wenig effizient. Am Rechtsschutz durch ordentliche Gerichte bemängelte der Sachverständigenausschuss die hohen Kosten dieser Verfahren und die Komplexität der Rechtsordnung. Damit spricht der Sachverständigenausschuss eine Problematik an, die weit über die Minderheitenthematik hinausreicht und sich in eine breitere Diskussion über die Reformbedürftigkeit der österreichischen Justiz fügt.⁵¹⁾

Die Anwalts- und Gerichtsspesen in Österreich zählen zu den höchsten europaweit. Die Antidiskriminierungsgesetzgebung ist weitgehend zahnlos. Die Gleichbehandlungskommissionen können nur Diskriminierungssituationen feststellen, aber selbst keine Sanktionen in die Wege leiten.⁵²⁾ Bemängelt wurde weiters die diffuse Kompetenzlage der verschiedenen Institutionen zur Bekämpfung von Diskriminierung und die z.T. unzureichende fachliche Vorbereitung der damit betrauten Personen.⁵³⁾

Damit spricht dieser Bericht eine zentrale Problematik der österreichischen Rechtsordnung an, die schon seit langem ein Handeln des Gesetzgebers erfordert hätte. Österreich verfügt zwar über ein weit verästeltes System an Ombudseinrichtungen, doch die eingeschränkte Kompetenzlage und die wiederholt ans Tageslicht kommenden Mängel dieser Einrichtungen (was Ausstattung, Vorbereitung und Unabhängigkeit anbelangt) werfen ein bedenkliches Licht auf diese Vorkehrungen.⁵⁴⁾

46) Ibid.

47) VfGH 25. 2. 2001, V 124/10. Was die Anbringung von Ortstafeln anbelangt, ist hingegen auf „Ortschaften“ Bezug zu nehmen. Vgl. *D. Kolonovits* (Fn 23), Rz 89.

48) 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, S. 396–405.

49) Vgl. den 4. Bericht des Sachverständigenausschusses v. 14. Oktober 2016 zu Österreich, Abs. 49.

50) Ibid., Rz 50.

51) Vgl. *P. Hilpold* (Fn 4).

52) Vgl. den 4. Bericht des Sachverständigenausschusses v. 16. Oktober 2016, Abs. 14.

53) Ibid.

54) Vgl. bspw. die zuletzt ausgebrochene Polemik rund um die Tätigkeit der Ombudsstelle für die Schulen. Siehe dazu bspw. <https://orf.at/stories/3151499/> (10. 3. 2020).

7. 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:⁵⁵⁾

„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.⁵⁶⁾ 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,⁵⁷⁾ 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 VfSlg. 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.“

8. 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.⁵⁸⁾ 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 Klagemöglichkeit (weder individueller Natur noch der Staaten), doch entfalten sie über das Berichtsverfahren dennoch eine beachtliche Wirksamkeit. Es kann festgehalten werden, 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.⁵⁹⁾

9. Aktuelle Herausforderungen – Perspektiven des Minderheitenschutzes in Österreich

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 sog. „neuen Minderheiten“ im Mittelpunkt des Interesses.⁶⁰⁾ Gemeint ist damit eine amorphe Gruppe, die Zuwanderungsminderheiten rezenter Ankunft – mit oder ohne österreichische Staatsbürgerschaft –, aber u.U. auch Flüchtlinge umfassen kann.

Auf völkerrechtlicher Ebene ist ein klarer Trend feststellbar, wonach auch die „neuen Minderheiten“ in den

55) 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.

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

57) 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, S. 817–955 (829f.) sowie *B. Holzinger*, Die Rechte der Volksgruppen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes, in: B. Funk (Hrsg.), FS Adamovich, 2002, S. 193ff.

58) 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), S. 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, S. 181–205 und *A. Spiliopoulou Akermark*, Justifications of Minority Protection in International Law, KLI: London et al. 1997, S. 127ff.

59) 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, S. 2599–2659.

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

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 vertreten⁶¹⁾ und es wurde ein Jahr später – in autoritativer Form – im „Allgemeinen Kommentar“ Nr. 23 zu Art. 27 des Menschenrechtsausschusses in noch erweiterter Form bestätigt.⁶²⁾ 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.⁶³⁾

Dem widersetzt sich aber Österreich.⁶⁴⁾ 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.“⁶⁵⁾

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 mitzubersichtigen. 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, dass er auch auf neue Minderheiten Anwendung findet. Die österreichische Bundesregierung bleibt in dieser Frage aber rigide.⁶⁶⁾

„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 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“⁶⁷⁾, 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 ist schon die Flüchtlingsproblematik angesprochen: Der Flüchtlingsstrom der Jahre 2015/2016 schaffte eine völlig neue Integrationsproblematik, die auch das Minderheitenrecht berührte. Damit war die Republik 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-RI (RI 2011/95/EU v. 13. Dezember 2011).⁶⁸⁾

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

62) 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.“

63) 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.

64) 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, S. 251–262.

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

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

67) Ibid.

68) 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

In der Folge gab es starke Bemühungen, den Zustrom von Flüchtlingen einzuschränken, indem das Vorbringen von Asylanträgen an der Grenze erschwert wurde bzw. nachfolgend der Zuzug von Familienangehörigen begrenzt wurde. Diese Bemühungen waren zwar politisch erklärbar, doch sie drohten mit dem geltenden EU-Asylrecht sowie der Genfer Flüchtlingskonvention in Konflikt zu geraten. In diesem Zusammenhang sei auch 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 der Kinderrechte-Konvention 1989 sicherzustellen.

Zumindest in ihrem unmittelbaren Anwendungsbereich bietet die Rahmenkonvention zusätzliche Schutzmöglichkeiten und es erscheint menschenrechtlich bedenklich, wenn innerhalb derselben Volksgruppe zwischen „traditionellen“ Minderheitenangehörigen und „neuen“ Minderheiten differenziert wird, nur um der zweitgenannten Gruppe einen geringeren Schutz angedeihen zu lassen bzw. zu verhindern, dass die autochthonen Minderheiten wiederum eine Stärkung erfahren. Es mag durchaus zutreffen, dass die angestammten Minderheiten eine eigene kulturelle Realität bilden, die sich von jener rezenter Zuwanderer erheblich unterscheidet, mögen diese auch dieselbe Sprache sprechen. Von vornherein eine Trennlinie zwischen diesen Gruppen zu ziehen, würde aber Schutzvorstellungen zum Ausdruck bringen, die längst überholt sein müssten, da sie allein auf die Konservierung des Bestehenden abstellen und den Minderheiten kaum eine Möglichkeit der weiteren Entwicklung und Entfaltung einräumen. Auf dieser Grundlage wäre der autochthone Teil der Minderheit der langsamen Assimilierung preisgegeben, während der neu zugewanderte Teil schwerlich je den Charakter einer anerkannten Minderheit erlangen könnte. Nach drei Generationen der Anerkennungsverweigerung dürfte die Assimilierung schon sehr weit fortgeschritten sein.⁶⁹⁾ Die Befürworter eines nachhaltigen Minderheitenschutzes heben stets den Umstand hervor, dass Minderheiten eine Bereicherung für ein Gemeinwesen darstellen.⁷⁰⁾

Ein besonderes Anliegen dieses Beitrags war es, aufzuzeigen, wie wichtig die minderheitenrechtliche Perspektive auch in rechtsstaatlicher Hinsicht ist. Der dabei entwickelte Ansatz dürfte neu sein, sollte aber wohl weiterverfolgt werden. Wie im Rahmen dieses Beitrags wiederholt aufgezeigt werden konnte, weist die österreichische Rechtsordnung nicht unerhebliche rechtsstaatliche Defizite auf, insbesondere auch was den wirksamen Zugang zu den Gerichten anbelangt, einem Erfordernis, das durch Art. 6 EMRK und Art. 47 der Grundrechte-Charta deutlich abgestützt wird.⁷¹⁾ Betrachtet man diese Problematik aus der Warte der Minderheiten, so erscheint sie in noch akuterer Form – und diese Perspektive kann dann auch einen wirksamen Anstoß bieten, nach Abhilfe zu suchen. Der Minderheitenschutz wird damit gerade im System der Europäischen Union zu einer Art Seismograph über den Zustand des Rechtsstaats – eine weitere Funktion, für deren Wahrnehmung die Mehrheit den Minderheiten im Sinne der Überlebens- und Behauptungsfähigkeit der Demokratie dankbar sein sollte!

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 laufe, einen ernsthaften Schaden zu erleiden.

Als „ernsthafter Schaden“ gilt gemäß Art. 15 dieser RL:

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

69) Diese Problematik wird im 4. Bericht des Sachverständigenausschusses v. 16. Oktober 2016 in Bezug auf die polnische Volksgruppe dargestellt (siehe Abs. 10 des Berichts).

70) Für eine frühe rechtsdogmatische Analyse dieses Zusammenhangs siehe den Beitrag von P. Pernthaler, Der Schutz der Gemeinschaften durch individuelle Rechte: aufgezeigt am Beispiel des ethnischen Minderheiten-Schutzes, in: Europa Ethnica 1962, S. 50–89.

71) Vgl. dazu im Übrigen auch den Beitrag von G. Gornig/P. Piva, Freizügigkeit der Hochschullehrer in der EU – der Problemfall Österreich, in: EuZW 2020 (im Erscheinen), der sehr prägnant die Rechtsschutzdefizite im österreichischen Hochschulrecht gerade aus EU-rechtlicher Perspektive aufzeigt.



Elisabeth Fuherr (Hrsg.)

Umweltverfahren und

Standortpolitik

Neue Wege zur Genehmigung

Mit dem Standortanwalt als neue Partei im UVP-Verfahren und dem Standort-Entwicklungsgesetz als UVP-Regime sui generis beschriftet der Gesetzgeber neue Wege im Anlagenrecht.



facultas 2020
120 Seiten
ISBN 978-3-7089-1977-5
EUR 28,-

Erhältlich im Buchhandel sowie auf
facultas.at

