

Gerhart Holzinger

Die Rechte der Volksgruppen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes

1. Zur Einleitung

2. Die Rechtsgrundlagen der Volksgruppenrechte

3. Die Rechte der Volksgruppen in der Rechtsprechung des VfGH

3.1. Allgemeines

3.2. Grundsätze der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung

3.2.1. Volksgruppenrecht als Bundessache

3.2.2. Die Wertentscheidung des Verfassungsgesetzgebers zugunsten des
Minderheitenschutzes

3.2.3. Keine restriktive Auslegung von Minderheitenschutzbestimmungen

3.2.4. Die besondere Bedeutung der Minderheitenschutzbestimmungen des
StV Wien

3.3. Die Rechtsprechung des VfGH zum Verfassungsgebot zweisprachiger
topographischer Bezeichnungen

3.3.1. Allgemeines

3.3.2. Der Begriff des "Verwaltungsbezirks mit gemischter Bevölkerung"

3.4. Derzeit beim VfGH anhängige Verfahren betreffend zweisprachige Ortstafeln
in Kärnten

4. Resümee und Ausblick: Die Lösung der Ortstafelfrage?

Gerhart Holzinger

Die Rechte der Volksgruppen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes

1. Zur Einleitung

Herzlichen Dank für die Einladung zu diesem Vortrag! Ich bin ihr sehr gerne gefolgt.

Zum einen deshalb, weil es mir eine Ehre und eine Freude ist, im Rahmen dieser Festveranstaltung aus Anlass des 60-jährigen Bestandsjubiläums der Kärntner Juristischen Gesellschaft vor Ihnen zu sprechen. Ich gratuliere der Kärntner Juristischen Gesellschaft herzlich zu diesem Jubiläum und wünsche Ihnen auch für die Zukunft alles Gute, vor allem viel Erfolg bei Ihren Bemühungen um die Pflege des Rechtslebens in Ihrem Bundesland! In den vielen Jahren meiner rechtsberuflichen Tätigkeit habe ich mittlerweile vor nahezu allen juristischen Gesellschaften in den einzelnen Bundesländern Vorträge gehalten. Im Übrigen bin ich seit vielen Jahren Mitglied des Vorstandes der Wiener Juristischen Gesellschaft. Ich weiß daher aus eigener Anschauung um die wichtige Funktion dieser Vereinigungen für das Rechtsleben in den einzelnen Bundesländern sowie in Österreich überhaupt. Den wichtigen Beitrag, den sie damit im Sinne Bewahrung und Fortentwicklung unseres demokratischen Rechtsstaats leisten, möchte ich an dieser Stelle gegenüber der Kärntner Juristischen Gesellschaft ausdrücklich würdigen.

Zum anderen bin ich Ihrer Einladung auch deshalb gerne gefolgt, weil ich es als Präsident des VfGH als meine Aufgabe betrachte, diesen

Gerichtshof, der für unseren demokratischen Rechtsstaat von essentieller Bedeutung ist, möglichst vielen Menschen in unserem Land auch persönlich näher zu bringen. Ich bin nämlich davon überzeugt, dass in unserer heutigen Gesellschaft auch ein Höchstgericht aktiv um das Verständnis der Bevölkerung, und vor allem der Juristinnen und Juristen, für die Aufgaben und für die Tätigkeit eines solchen Gerichts bemüht sein muss.

Als Thema meines Vortrages habe ich die Rechte der Volksgruppen in der Rechtsprechung des VfGH gewählt. Ich bin mir natürlich des Umstandes bewusst, dass diese Judikatur, im Besonderen jene zur sog. Ortstafelfrage, in Kärnten zum Teil auf Unverständnis und Ablehnung gestoßen ist. Gerade deshalb will ich aber dieser Problematik nicht ausweichen. Ich werde diese Rechtsprechung des VfGH zu den Rechten der Volksgruppen in ihrer Entwicklung und in ihren wesentlichen Begründungselementen systematisch darstellen. Wenn ich damit zum besseren Verständnis dieser Judikatur beitragen kann, so würde mich das freuen.

2. Die Rechtsgrundlagen der Volksgruppenrechte

Die Rechte der Volksgruppen sind im Wesentlichen verfassungsgesetzlich geregelt. Die wichtigsten dieser Bestimmungen sind zum einen Art. 8 Abs. 1 und 2 B-VG und zum anderen die Verfassungsbestimmungen des Art. 7 des Staatsvertrages von Wien (im Folgenden: StV Wien).

Gemäß Art. 8 Abs. 1 B-VG ist die deutsche Sprache - unbeschadet der den sprachlichen Minderheiten bundesgesetzlich eingeräumten Rechte - die Staatssprache der Republik. Diese Bestimmung war schon in der Stammfassung des B-VG vom 1. Oktober 1920 enthalten. Mit der B-VG-Novelle BGBl. I 2000/68, also vor nunmehr zehn Jahren, wurde ihr folgender Abs. 2 des Art. 8 B-VG angefügt:

"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."

Art. 7 StV Wien aus dem Jahr 1955 regelt unter der Überschrift "Rechte der slowenischen und kroatischen Minderheiten" in den Verfassungsbestimmungen der Z 2 und 3 im Wesentlichen Folgendes: Gemäß Z 2 haben die Angehörigen dieser Minderheiten Anspruch auf Elementarunterricht in slowenischer oder kroatischer Sprache und auf eine verhältnismäßige Anzahl eigener Mittelschulen. Z 3 erster Satz sieht vor, dass in den Verwaltungs- und Gerichtsbezirken Kärntens, des Burgenlandes und der Steiermark mit slowenischer, kroatischer oder gemischter Bevölkerung die slowenische oder kroatische Sprache zusätzlich zum Deutschen als Amtssprache zugelassen wird. Gemäß Z 3 zweiter Satz werden in solchen Bezirken die Bezeichnungen und Aufschriften topographischer Natur sowohl in slowenischer oder kroatischer Sprache als auch in Deutsch verfasst.

Der Vollständigkeit der Darstellung halber merke ich dazu an, dass Art. 35 StV Wien ein spezifisches Verfahren zur Beilegung von Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung und Durchführung des Vertrages vorsieht, das den Missionschefs der Signatarstaaten eine besondere Rolle zuweist.

Die wichtigste einfachgesetzliche Vorschrift ist das Volksgruppengesetz. Es enthält nähere Regelungen über die Volksgruppenbeiräte und die Volksgruppenförderung sowie - in Durchführung der soeben genannten Verfassungsbestimmung des Art. 7 Z 3 StV Wien - Vorschriften über topographische Bezeichnungen und die Amtssprache.

§ 2 Abs. 1 Volksgruppengesetz bestimmt, dass durch Verordnungen der Bundesregierung - die im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des

Nationalrates und nach Anhörung der in Betracht kommenden Landesregierung zu ergehen haben - unter anderem Folgendes festzulegen ist:

- gemäß Z 2: "Die Gebietsteile, in denen topographische Bezeichnungen zweisprachig anzubringen sind." (Die in der Stammfassung vorgesehene Wortfolge: "wegen der verhältnismäßig beträchtlichen Zahl [ein Viertel] der dort wohnhaften Volksgruppenangehörigen" wurde mit Erkenntnis VfSlg. 16.404/2001 aufgehoben.)

- gemäß Z 3: "Die Behörden und Dienststellen, bei denen zusätzlich zur deutschen Amtssprache die Verwendung der Sprache einer Volksgruppe zugelassen wird."

Ergänzend dazu sieht § 2 Abs. 2 Volksgruppengesetz vor, dass bei Erlassung dieser Verordnungen bestehende völkerrechtliche Verpflichtungen (so vor allem die des Art. 7 Z 3 StV Wien) berücksichtigt werden müssen; darüber hinaus ist ua. auf die zahlenmäßige Größe der Volksgruppe Bedacht zu nehmen, wobei die Ergebnisse amtlicher statistischer Erhebungen zu berücksichtigen sind.

Die auf Grund des Volksgruppengesetzes erlassenen Amtssprachenverordnungen für Slowenisch und für Kroatisch - sowie über die Verpflichtungen aus dem StV Wien hinaus - auch für Ungarisch bestimmen im Einzelnen die Gerichts- und Verwaltungsbehörden und die sonstigen Dienststellen, vor denen die jeweilige Volksgruppensprache als zusätzliche Amtssprache zugelassen wird.

Die Topographieverordnungen für das Burgenland und für Kärnten bestimmen die Gebietsteile (in Kärnten Ortschaften, im Burgenland teils ganze Gemeinden, teils Ortsteile), in denen Bezeichnungen und Aufschriften topographischer Natur sowohl in deutscher als auch in

kroatischer oder ungarischer bzw. in slowenischer Sprache anzubringen sind.

[Die Amtssprachen- bzw. die Topographieverordnungen enthalten jeweils taxative Regelungen. Das bedeutet - im Umkehrschluss -, dass diese Verordnungen für dort nicht genannte Behörden oder Dienststellen bzw. Gebietsteile die Zulassung der Volksgruppensprache als zusätzliche Amtssprache bzw. das Anbringen zweisprachiger Bezeichnungen und Aufschriften topographischer Natur ausschließen. Insoferne können - und darüber wird im Folgenden noch zu reden sein - solche Verordnungen, wenn sie den territorialen Geltungsbereich des Art. 7 Z 3 StV Wien einschränken, gegen diese - staatsvertraglich verankerte - Regelung im Verfassungsrang verstoßen (vgl. VfSlg. 11.585/1987, 12.836/1991, 15.970/2000 und 16.404/2001).]

3. Die Rechte der Volksgruppen in der Rechtsprechung des VfGH

3.1. Allgemeines

Die Rechtsprechung des VfGH ist für die Auslegung der verfassungsrechtlichen Regelungen über die Rechte der Volksgruppen von ganz besonderer Bedeutung. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass diese Regelungen zum Teil sehr allgemein, also wenig bestimmt, formuliert, und daher auslegungsbedürftig sind, zum anderen aber auch damit, dass die Verfassungsbestimmungen des StV Wien zT nur unzureichend und zögerlich umgesetzt wurden. Nun besteht aber die Aufgabe des VfGH darin, die Verfassung im Streitfall, also dann, wenn bei ihm Beschwerde erhoben wird, verbindlich auszulegen. Es kommt daher nicht von ungefähr, dass diesem Gerichtshof bei der Beantwortung von Fragen des Volksgruppenrechts geradezu zwangsläufig eine besonders wichtige Rolle zugewachsen ist.

Vor allem seit Beginn der 1980er Jahre hat der VfGH in zahlreichen Entscheidungen die wichtigsten dieser Rechtsfragen geklärt. Im

Schwerpunkt betrifft diese Judikatur die Auslegung der - im Verfassungsrang stehenden - Regelungen des Art. 7 Z 2 und 3 StV betreffend die Rechte der kroatischen und der slowenischen Volksgruppe im Schulwesen, bei der Amtssprache und bei zweisprachigen topographischen Bezeichnungen.

Im Folgenden werde ich mich [- nach einigen Hinweisen auf grundsätzliche Aspekte der verfassungsgerichtlichen Judikatur zum Volksgruppenrecht -] vor allem mit der Rechtsprechung zum Verfassungsgebot zweisprachiger topographischer Bezeichnungen befassen, die unter dem Etikett "Ortstafeljudikatur" nunmehr schon seit rd. 10 Jahren im Besonderen im Blickpunkt des öffentlichen Interesses steht.

[3.2. Grundsätze der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung

3.2.1. Volksgruppenrecht als Bundessache

Grundsätzliche Bedeutung für das Recht der Volksgruppen in Österreich kommt dem "Rechtssatz" des Erkenntnisses VfSlg. 3314/1958 zu, wonach die

"Regelung der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit [...] nach Art. 10 Abs. 1 Z 1 B-VG ('Bundesverfassung') in Gesetzgebung und Vollziehung in die Zuständigkeit des Bundes"

fällt.

Ein solcher "Rechtssatz" des VfGH hat die Wirkung einer authentischen Interpretation des Bundesverfassungsrechts und damit gleiche Bindungskraft wie ein Verfassungsgesetz des Bundes.

Der genannte "Rechtssatz" ist in einem Kompetenzfeststellungsverfahren gemäß Art. 138 Abs. 2 B-VG zu

einem von der Kärntner Landesregierung vorgelegten Gesetzesentwurf ergangen, der die gemeindeweise Feststellung des "Vorhandenseins einer slowenischen Minderheit und ihrer Stärke" in namentlich aufgezählten Verwaltungsbezirken durch eine "Volksbefragung" zum Gegenstand hatte. Aus der Begründung des Erkenntnisses geht hervor, dass nicht nur die Regelung einer allfälligen Minderheitenfeststellung in die Bundeskompetenz fällt, sondern das Volksgruppenrecht ganz allgemein Bundessache ist. Dies ungeachtet des besonderen Interesses eines bestimmten Bundeslandes an Regelungen betreffend die dort beheimatete Minderheit.

Dementsprechend ist etwa das Volksgruppengesetz auf Grundlage des genannten Kompetenztatbestandes als Bundesgesetz erlassen worden und fällt auch dessen Vollziehung in die Zuständigkeit des Bundes.

Zur Vermeidung von Missverständnissen ist allerdings schon an dieser Stelle Folgendes anzumerken: Insoweit das Gebot zweisprachiger topographischer Aufschriften gemäß der Verfassungsbestimmung des Art. 7 Z 3 zweiter Satz StV Wien unmittelbar anzuwenden ist - weil bundesrechtliche Durchführungsvorschriften entweder überhaupt fehlen oder vom VfGH als verfassungswidrig aufgehoben wurden - sind etwa in Angelegenheiten der "Straßenpolizei", die gemäß Art. 11 Abs. 1 Z 4 B-VG hinsichtlich der Vollziehung Landessache sind, die Landesbehörden unmittelbar auf Grund dieser Verfassungsbestimmung des StV Wien verpflichtet, bei der Festlegung des Ortsgebietes [iSd Straßenverkehrsordnung] zweisprachige Ortstafeln vorzusehen!

3.2.2. Die Wertentscheidung des Verfassungsgesetzgebers zugunsten des Minderheitenschutzes

Von besonderer Bedeutung für die Rechte der Volksgruppen ist weiters das Erkenntnis VfSlg. 9224/1981.

Es ist zu einer Anfechtung der Kärntner Landtagswahl vom 7. Oktober 1979 durch die Wählergruppe "Kärntner Einheitsliste - Koroška enotna lista ... (KEL)" ergangen. In dieser Wahlanfechtung wurde behauptet, die landesrechtlichen Bestimmungen über die Zahl der Mitglieder des Landtages, über die Wahlkreise und über die Wahlkreisverbände verstießen gegen die Bundesverfassung, die - so das Vorbringen - der slowenischen Minderheit in Kärnten die Möglichkeit einer Repräsentation im Landtag durch eine entsprechende Gestaltung des Wahlrechts einräume.

Dazu vertrat der VfGH im genannten Erkenntnis die Auffassung, dass die Bundesverfassung keine Anordnung enthalte, der zu Folge der slowenischen Minderheit in Kärnten eine eigene Repräsentation im Landtag gesichert sein müsse. Sehr wohl sei aber von einer

"Wertentscheidung des Verfassungsgesetzgebers zugunsten des Minderheitenschutzes [auszugehen]. [...] Die vom Verfassungsgesetzgeber dem Minderheitenschutz zugemessene Bedeutung verlangt bei Regelungen, die die Stellung einer Minderheit innerhalb anderer gesellschaftlichen Gruppen betreffen, eine [...] differenzierende Abwägung. Eine [...] schematische Gleichstellung von Angehörigen der Minderheiten mit Angehörigen anderer gesellschaftlicher Gruppen wird der verfassungsgesetzlichen Wertentscheidung nicht immer genügen können. Je nach dem Regelungsgegenstand kann es der Schutz von Angehörigen einer Minderheit gegenüber Angehörigen anderer gesellschaftlicher Gruppen sachlich rechtfertigen oder sogar erfordern, die Minderheit in gewissen Belangen zu bevorzugen."

Für den mit dem Erkenntnis VfSlg. 9224/1981 zu entscheidenden Fall gelangte der Verfassungsgerichtshof freilich - unbeschadet dieser vom Verfassungsgesetzgeber zugunsten der Minderheiten getroffenen Wertentscheidung - zur Auffassung, dass die an den bestehenden gewachsenen Regionen, nämlich den Bezirken, orientierte Einteilung

des Landes in Wahlkreise und Wahlkreisverbände keinen Anhaltspunkt dafür biete, die betreffenden landesgesetzlichen Regelungen würden gegen die Grundsätze der Verhältniswahl oder gegen das aus dem Gleichheitssatz erfließende Sachlichkeitsgebot verstoßen; Gleiches treffe auch für die Bestimmungen über die Zahl der Mitglieder des Landtages zu.

3.2.3. Keine restriktive Auslegung von Minderheitenschutzbestimmungen

Unter ausdrücklicher Bezugnahme auf das soeben behandelte Erkenntnis VfSlg. 9224/1981, das dabei als "richtungsweisend" qualifiziert wird, entwickelte der Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis VfSlg. 12.245/1989 den (Interpretations-)Grundsatz,

"daß verfassungsgesetzliche Minderheiten-Schutzbestimmungen ... schon vom Regelungszweck her nicht restriktiv ausgelegt werden dürfen."

3.2.4. Die besondere Bedeutung der Minderheitenschutzbestimmungen des StV Wien

In seinem Erk. VfSlg. 11.585/1987 hob der VfGH die

"besonder[e] Bedeutung des Staatsvertrages von Wien und des in Art. 7 leg. cit. gewährten Schutzes von Minderheiten"

ausdrücklich hervor.

Im Hinblick darauf wurde von der Setzung einer Frist für das Außerkrafttreten der mit diesem Erkenntnis aufgehobenen Bestimmungen in § 13 Volksgruppengesetz (betreffend die Zulassung des Kroatischen als Amtssprache) Abstand genommen.]

3.3. Die Rechtsprechung des VfGH zum Verfassungsgebot zweisprachiger topographischer Bezeichnungen

3.3.1. Allgemeines

Im Jahr 2001, also 46 Jahre nach dem Abschluss des StV Wien, hatte sich der VfGH erstmalig mit der Frage zu befassen, wie dieses spezifische Verfassungsgebot auszulegen sei. Den Anlass dazu bildete eine Bescheidbeschwerde in einer Verwaltungsstrafsache wegen Überschreitens der zulässigen Höchstgeschwindigkeit im Ortsgebiet von St. Kanzian.

Zwar war schon früher einmal, nämlich im Jahr 1978, versucht worden, die "Ortstafelfrage" an den VfGH heranzutragen. Die damalige Beschwerde erwies sich jedoch aus prozessualen Gründen als unzulässig und war daher ohne inhaltliche Prüfung des Beschwerdevorbringens zurückzuweisen (vgl. VfSlg 10.209/1984).

Mit dem sog. Ortstafel-Erkenntnis vom 13.12. 2001 (VfSlg 16.404/2001) wurde § 2 Abs. 1 Z 2 VolksgruppenG insoweit als verfassungswidrig aufgehoben, als diese Bestimmung in der damals geltenden Fassung zweisprachige topographische Bezeichnungen nur in solchen Gebietsteilen vorsah, in denen eine "verhältnismäßig beträchtliche Zahl (ein Viertel)" der dort wohnhaften österreichischen Staatsbürger der Volksgruppe angehört. Außerdem wurden mit diesem Erkenntnis die Topographieverordnung der Bundesregierung, BGBl. 1977/306, insoweit sie die Ortschaft St. Kanzian nicht unter jenen Ortschaften aufzählt, in denen topographische Bezeichnungen zweisprachig zu verfassen sind, und die "Ortstafelverordnung" der Bezirkshauptmannschaft Völkermarkt, insoweit sie für die Ortschaft St. Kanzian allein die deutschsprachige Ortsbezeichnung vorsieht, als gesetzwidrig aufgehoben.

Diesem ersten Ortstafel-Erkenntnis sind seither zahlreiche gleichartige Entscheidungen gefolgt. Weitere derartige Verfahren sind derzeit beim VfGH anhängig.

Die maßgeblichen verfassungsrechtlichen Erwägungen, die dieser Rechtsprechung des VfGH zu Grunde liegen, werde ich im Folgenden zusammenfassend und systematisch darstellen.

3.3.2. Der Begriff des "Verwaltungsbezirks mit gemischter Bevölkerung"

Im Zentrum der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zum Verfassungsgebot zweisprachiger topographischer Bezeichnungen steht die Frage nach dem territorialen Geltungsbereich dieser Bestimmung. Diesbezüglich knüpft Art. 7 Z 3 zweiter Satz StV Wien - mit der Formulierung: "In solchen Bezirken" - inhaltlich an den ersten Satz dieser Bestimmung an, der von "Verwaltungs[- und Gerichts]bezirken Kärntens, des Burgenlandes und der Steiermark mit slowenischer, kroatischer oder gemischter Bevölkerung" spricht. Bei der Ermittlung des territorialen Geltungsbereiches ergeben sich daraus vor allem die folgenden beiden Fragen:

a) Was ist unter dem Begriff "Verwaltungsbezirk" zu verstehen?

b) Welches ist der für das Vorliegen "gemischter Bevölkerung" maßgebliche "Minderheiten-Prozentsatz"?

Dazu ergibt sich aus der Rechtsprechung des VfGH - wörtlich - Folgendes:

zu a):

Zweisprachige topographische Bezeichnungen sollen nach Sinn und Zweck des Art. 7 Z 3 zweiter Satz StV Wien der Allgemeinheit Kenntnis davon geben, dass im jeweiligen Gebiet "eine ins Auge springende -

verhältnismäßig größere - Zahl von Minderheitsangehörigen lebt". Im rechtlichen Zusammenhang mit dem Anbringen von Ortstafeln, die der Bezeichnung des Ortsgebietes iSd StVO dienen, folgt daraus, dass dem Begriff "Verwaltungsbezirk" ein Verständnis beizulegen ist, das sich an den tatsächlichen, dh. an den ortschaftsbezogenen Siedlungsschwerpunkten der Volksgruppe orientiert. Demgemäß sind unter dem Begriff des "Verwaltungsbezirks" iSd. Art. 7 Z 3 zweiter Satz StV Wien im Kontext der Regelungen über das Ortsgebiet iSd StVO "Ortschaften" zu verstehen. Mit dieser "ortschaftsbezogenen" Auslegung des Begriffs "Verwaltungsbezirk" wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die slowenische Volksgruppe in den dafür in Betracht kommenden Gemeinden Kärntens in unterschiedlicher Dichte, in räumlicher Verzahnung mit der deutschen Volksgruppe und größtenteils in Streulage siedelt. So erweist sich etwa, dass selbst in Gemeinden, in denen der Anteil der slowenisch sprechenden Einwohner gemeindeweit einen durchaus bedeutenden Prozentsatz ausmacht, in einzelnen Ortschaften entweder überhaupt keine Minderheitenangehörigen leben oder die Minderheit doch nur einen ganz unbedeutenden Prozentsatz ausmacht (VfSlg. 16.404/2001 [S 1025]) - und umgekehrt!

zu b), also zum maßgeblichen "Minderheiten-Prozentsatz":

Die Auslegung des unbestimmten (Rechts-)Begriffs: "mit gemischter Bevölkerung" bildet das eigentliche Kriterium der Anwendung des durch Art. 7 Z 3 zweiter Satz StV Wien statuierten verfassungsrechtlichen Gebots zweisprachiger topographischer Bezeichnungen. Der VfGH hat diese Frage - mit ausführlicher Begründung - bekanntlich dahin gehend beantwortet, dass

"auch noch eine Ortschaft, die [...] über einen längeren Zeitraum betrachtet, [bei den jeweiligen Volkszählungen] einen Minderheitenprozentsatz von mehr als 10% [also einen Anteil von mehr als 10% slowenisch Sprechender an der Wohnbevölkerung] aufweist, als

Verwaltungsbezirk mit gemischter Bevölkerung iSd. Art. 7 Z 3 zweiter Satz [StV Wien] zu qualifizieren"

ist.

Wie gelangt der VfGH zu diesem Ergebnis?

Zum ersten: Der VfGH stützt sich dabei in seinem "Ortstafelerkenntnis" aus dem Jahr 2001 auf das Ergebnis der Volkszählungen. Warum? Weil das schon damals seiner ständigen Rechtsprechung entsprach. Übrigens ohne dass daran – das sei hier einmal angemerkt – jemals ernsthaft Kritik geübt worden wäre, u. zw. weder im juristischen Schrifttum, noch in der politischen Diskussion. Den Ausgangspunkt für diese Rechtsprechung bildet das Erkenntnis VfSlg. 11.585/1987. Es betraf die Frage der Anwendung des Art. 7 Z 3 erster Satz StV, also des Gebots der Zulassung der Minderheitensprache, nämlich des Kroatischen, als Amtssprache im politischen Bezirk Oberpullendorf und führte zur Aufhebung einzelner Bestimmungen des § 2 VolksgruppenG als verfassungswidrig. Das Erkenntnis hatte also keinerlei Bezug zur "Kärntner Ortstafelfrage", die damals nicht aktuell war. In diesem Erkenntnis vertritt der VfGH erstmals die Auffassung, dass bei der Feststellung, was ein Gebiet mit gemischter Bevölkerung ist, "bloß eine vergrößerte statistische Erfassung zugrundezulegen ist, wie sie sich va. aus den einschlägigen statischen Erhebungen im Rahmen der Volkszählungen ergeben."

Die zweite Frage, die bei der Auslegung des Begriffes "gemischte Bevölkerung" iSd. Art. 7 Z 3 StV Wien zu beantworten war, ist die nach der Größenordnung der Volksgruppe, also dem Prozentsatz, bei dessen Vorliegen dieser Tatbestand als verwirklicht zu betrachten ist. Sie sehen: Der Begriff "gemischte Bevölkerung" in Art. 7 Z 3 StV Wien ist ein unbestimmter Rechtsbegriff in einem völkerrechtlichen Vertrag, der zudem als Verfassungsbestimmung gilt. Für den Verfassungsgerichtshof stellt sich diese Frage ausschließlich als eine Rechtsfrage, die – so wie

jede andere auch - mit Mitteln der juristischen Auslegung zu lösen. Und genau das ist geschehen.

Und zwar wiederum auf Basis der ständigen Rechtsprechung des VfGH, die im Jahr 2001 - im Zeitpunkt des Ergehens des ersten "Ortstafelerkenntnisses" - schon seit längerem, u. zw. völlig unbestritten, bestand.

Den Ausgangspunkt dieser Judikatur bildet auch in dieser Hinsicht das erwähnte Erkenntnis VfSlg. 11.585/1987

[Amtssprache/Oberpullendorf], in dem noch ganz allgemein davon die Rede ist, dass "in einem Gebiet mit 'gemischter Bevölkerung' eine größere Zahl der dort wohnenden Personen zur Minderheit gehören müsse". Noch deutlicher ist dann schon das Erkenntnis VfSlg.

12.836/1991 - das die Frage betraf, ob die Statutarstadt Eisenstadt als ein Verwaltungsbezirk mit "gemischter Bevölkerung" zu qualifizieren sei. Darin heißt es wörtlich wie folgt:

"[Die] Kriterien einer 'gemischten Bevölkerung', wie sie Art. 7 Z 3 StV 1955 insgesamt statuiert, sind für Eisenstadt ... nicht erfüllt; denn in diesem Zusammenhang ist zu bedenken, daß nach den schon im Erkenntnis VfSlg. 11.585/1987 ... als Richtschnur herangezogenen, vom Amt der Burgenländischen Landesregierung ... herausgegebenen Burgenländischen Statistiken ... die Statutarstadt Eisenstadt **unter den Ortschaften mit mindestens 5 % kroatisch sprechenden Einwohnern** nicht aufscheint und nach dem Ergebnis der Volkszählung (1981) einen Anteil der kroatisch sprechenden österreichischen Wohnbevölkerung von **nur 1,9 %** aufweist, also einen sehr kleinen Bevölkerungsprozentsatz, der **noch** nicht von einer 'gemischten Bevölkerung' im dargelegten verfassungsrechtlichen Sinn sprechen läßt." [Hervorhebungen nicht im Original]

Schon daraus ergibt sich, dass der VfGH nur derart geringe Minderheitenprozentsätze als unmaßgeblich für das Vorliegen

"gemischter Bevölkerung" iSd in Rede stehenden Verfassungsbestimmung erachtete!

In Fortsetzung dieser Rechtsprechung hat dann der VfGH schon in seinem - die Zulassung des Slowenischen als Amtssprache in der Gemeinde Eberndorf betreffenden - Erk. VfSlg. 15.970/2000 - also rd. ein Jahr vor dem ersten "Ortstafelerkenntnis" - die folgende Auffassung vertreten:

"Dem Begriff (des Verwaltungsbezirkes mit) 'gemischte[r] Bevölkerung' unterfällt ... auch (schon) eine Gemeinde, die - so wie die Gemeinde Eberndorf - bei der Volkszählung 1991 einen Anteil von 10,4 % slowenisch sprechender österreichischer Wohnbevölkerung aufwies und in der dieser Anteil bzw. der Anteil slowenisch Sprechender an der Wohnbevölkerung insgesamt bei den vorhergehenden Volkszählungen 8,0 % (1951), 10,0 % (1961), 15,9 % (1971) und 9,5 % (1981) betrug".

Schon in diesem Erkenntnis wurde dieses Auslegungsergebnis ebenso detailliert wie ausführlich begründet. Ich möchte darauf nicht näher eingehen, weil ich diese Argumentation im Folgenden, am Beispiel des ersten "Ortstafel-Erkenntnisses", das - wie gesagt - rd. ein Jahr später erging, darlegen möchte. Zu betonen ist aber, dass auch dieses "Amtssprachen-Erkenntnis" - jedenfalls soweit mir bekannt - ohne nennenswerte kritische Reaktion, sei es im juristischen Schrifttum, sei es in der politischen Diskussion geblieben ist.

Ich betone das alles deshalb, um eines ganz deutlich zu machen: Für jede Kennerin/jeden Kenner der Materie musste spätestens seit Beginn der 1990er Jahre klar sein, dass nach der Rechtsauffassung des VfGH für das Vorliegen von "gemischter Bevölkerung" iSd Art. 7 Z 3 StV Wien ein vergleichsweise geringer Minderheitenprozentsatz maßgeblich ist.

Aufbauend auf diese ständige und gefestigte Rechtsprechung vertritt der VfGH dann in seinem ersten "Ortstafelerkenntnis" VfSlg. 16.404/2001 im Wesentlichen die folgende Rechtsmeinung:

In einem ersten gedanklichen Schritt beschäftigt sich der VfGH mit der Frage, ob der Begriff "gemischte Bevölkerung" im ersten Satz des Art. 7 Z 3 StV Wien [also für Zwecke der Amtssprache] einen anderen Inhalt hat als der gleichlautende Begriff im zweiten Satz dieser Bestimmung [also für Zwecke zweisprachiger topographischer Bezeichnungen]. Dies deshalb, weil die Kärntner Landesregierung in ihrer im Gesetzes- bzw. Verordnungsprüfungsverfahren erstatteten Äußerung die Notwendigkeit eines derart differenzierten Verständnisses dieses Begriffes behauptet hatte und der Bundesregierung ein solches differenziertes Verständnis für "vertretbar" erachtete.

Der VfGH ist dem gegenüber der Auffassung, dass dem Begriff "gemischte Bevölkerung" in Art. 7 Z 3 zweiter Satz des Staatsvertrages von Wien keine andere Bedeutung zukommt als im ersten Satz dieser Bestimmung. Dafür spricht allein schon der diesbezüglich identische Wortlaut (arg.: "In solchen Bezirken ...") der beiden Bestimmungen.

Was aber die eigentlich entscheidende Frage anlangt, welche Größenordnung der Minderheit für das Vorliegen "gemischter Bevölkerung" maßgeblich ist, vertritt der VfGH im Wesentlichen Folgendes: Aus der Entstehungsgeschichte des Art. 7 Z 3 des Staatsvertrages von Wien (dazu wird vor allem auf Stourzh, Um Einheit und Freiheit, Staatsvertrag und Neutralität und das Ende der Ost-West-Besetzung Österreichs 1945-1955, 1998, 159 f. verwiesen) ergibt sich, dass die im Zuge der Verhandlungen über den Staatsvertrag von Wien ursprünglich - seitens des Vereinigten Königreiches - ventilerte Beschränkung auf Verwaltungs- und Gerichtsbezirke mit einem "beträchtlichen Anteil" ("considerable proportion") von Angehörigen der Minderheiten zu Gunsten des - gerade nicht in dieser Weise spezifizierenden - sowjetischen Textvorschlages: "(Verwaltungs- und

Gerichtsbezirke) mit gemischter Bevölkerung" fallen gelassen wurde und dass die österreichische Seite bereit war, diesen sowjetischen Vorschlag zu akzeptieren, um den Abschluss des Staatsvertrages zu fördern. Auch wenn man daraus bloß den Schluss ziehen kann, dass "bei den Alliierten [...] Konsens darüber bestanden [habe], dass der maßgebende Prozentsatz nicht zu hoch angesetzt werden dürfe", wird daraus doch zumindest eines deutlich: In der internationalen Praxis hat sich für die Einräumung von Minderheitenrechten ein relevanter Prozentsatz von 5 bis 25% herausgebildet. Ausgehend davon ist es aber, angesichts der Zwecksetzung und der Entstehungsgeschichte der in Rede stehenden staatsvertraglichen Regelung, ausgeschlossen, Art. 7 Z 2 StV Wien im Sinne des Erfordernisses eines Minderheitenprozentsatzes von wenigstens 25% zu deuten, also - somit im obersten Bereich des erwähnten Rahmens und nicht - wofür die Entstehungsgeschichte des Staatsvertrages spricht - an dessen unterer Grenze!

Der VfGH hob daher § 2 Abs. 1 Volksgruppengesetz, insoweit diese Bestimmung zweisprachige topographische Bezeichnungen auf Gebietsteile beschränkte, in denen eine verhältnismäßig beträchtliche Zahl, nämlich ein Viertel, von Volksgruppenangehörigen wohnhaft ist, als verfassungswidrig auf (in diesem Sinne auch Marauhn, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Österreich, in: Frowein/Hofmann/Oeter [Hrsg.], Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 1 [1993] 225 [234]; Öhlinger, Der Verfassungsschutz ethnischer Gruppen in Österreich, in: FS Kojan [1998] 371 [380]; Österreichische Rektorenkonferenz [Hrsg.], Lage und Perspektiven der Volksgruppen in Österreich [1989] 157).

Im Hinblick auf diese teilweise Aufhebung des § 2 Abs. 1 Z 2 VolksgruppenG erwiesen sich aber auch die präjudiziellen Bestimmungen der Topographieverordnung der Bundesregierung BGBl. 1977/306, ebenso wie der "Ortstafel-Verordnung" der Bezirkshauptmannschaft Völkermarkt die für St. Kanzian keine zweisprachigen topographischen Bezeichnungen vorsah, als gesetz-

bzw. verfassungswidrig. Dazu verweist der VfGH auf das vorhin näher erwähnte Erkenntnis VfSlg. 15.970/2000, in dem die Gemeinde Eberndorf als "Verwaltungsbezirk mit gemischter Bevölkerung" qualifiziert wurde, und kommt zum Ergebnis, dass "auch noch eine Ortschaft, die wie die Ortschaft St. Kanzian am Klopeiner See in der gleichnamigen Gemeinde, über einen längeren Zeitraum betrachtet, einen Minderheitenprozentsatz von mehr als 10% aufweist, als Verwaltungsbezirk mit gemischter Bevölkerung iSd. Art. 7 Z 3 zweiter Satz des Staatsvertrages von Wien zu qualifizieren" ist.

Nur zur Vermeidung von Missverständnisses sei Folgendes angemerkt: Dass der VfGH in weiterer Folge mit seinem Erkenntnis 17.895/2006 die Ortschaft St. Kanzian nicht mehr als Verwaltungsbezirk mit gemischter Bevölkerung qualifizierte, steht mit all dem nicht im Widerspruch, sondern ist eine logische Konsequenz seiner Rechtsprechung: Unter Einbeziehung der Ergebnisse der Volkszählung 2001, die im Zeitpunkt der Erlassung des Erkenntnisses 16.404/2001 noch nicht vorlagen, ergab sich, dass der maßgebliche Minderheitenprozentsatz nicht mehr "über einen längeren Zeitraum betrachtet mehr als 10%" betrug.

Zusammenfassend ist also festzuhalten:

Das sog. "Ortstafelerkenntnis" des VfGH ist die konsequente Fortsetzung einer Rechtsprechung, die lange vor dieser Entscheidung an Hand von Fällen entwickelt wurde, die mit der sog. "Kärntner Ortstafelfrage" nichts zu tun hatten. Es ist die wichtigste Aufgabe eines Höchstgerichts, für die Rechtsanwendung in grundsätzlichen Rechtsfragen Klarheit zu schaffen und - durch Beständigkeit seiner Rechtsprechung! - Orientierungssicherheit zu geben. Im Falle des VfGH gilt dies - im Hinblick auf die ihm von der Verfassung übertragenen Aufgaben - auch gegenüber dem Gesetz - und dem Verordnungsgeber. Eben dies hat der VfGH auch mit der sog. Ortstafeljudikatur getan:

Er hat in Rechtssachen, die an ihn im Wege von Bescheidbeschwerden herangetragen wurden und die er daher zu entscheiden hatte, insbesondere den Inhalt des unbestimmten Rechtsbegriff "gemischte Bevölkerung" unter Anwendung der herkömmlichen und allgemein anerkannten Methoden juristischer Interpretation ermittelt und im Hinblick auf das Ergebnis dieser Auslegung bestimmte Ortschaften dem genannten Tatbestand und damit dem Verfassungsgebot zweisprachiger topographischer Bezeichnungen unterstellt. Die unausweichliche Konsequenz eines solchen Subsumtionsvorganges ist dann jeweils die Aufhebung der solcherart als verfassungswidrig erkannten "Ortstafel-Verordnung".

Keineswegs hat der VfGH also damit - wie mitunter behauptet wird -, eine 10%-Grenze normativ festgelegt oder sich Kompetenzen des Gesetz- oder Verordnungsgebers angemäßt.

3.4. Derzeit beim VfGH anhängige Verfahren betreffend zweisprachige Ortstafeln in Kärnten

Wie bereits erwähnt, sind beim VfGH derzeit eine Reihe weiterer Verfahren betreffend zweisprachige Ortstafeln in Kärnten anhängig. In diesen Verfahren geht es um die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit zum einen der Topographieverordnung-Kärnten, BGBl. II 2006/245, und zum anderen von insgesamt 13 "Ortstafelverordnungen" der Bezirkshauptmannschaften Villach-Land und Völkermarkt. Die meisten dieser "Ortstafelverordnungen" bilden übrigens schon zum zweiten Mal den Gegenstand eines verfassungsgerichtlichen Prüfungsverfahrens. Bei der erstmaligen Prüfung musste sich der Verfassungsgerichtshof - aus prozessualen Gründen - auf die Feststellung beschränken, dass die jeweilige Verordnung bis zum Ablauf des 30. Juni 2006 verfassungswidrig war. Dies deshalb, weil es dabei um Sachverhalte ging, die noch im zeitlichen Geltungsbereich der - seinerzeitigen - Topographieverordnung BGBl. 306/1977 verwirklicht wurden. Die derzeit beim VfGH anhängigen

Verordnungsprüfungsverfahren werden voraussichtlich in der ersten Jahreshälfte 2011 abgeschlossen werden. Selbstverständlich wird das Ergebnis dieser Normenkontrollverfahren abzuwarten sein. Mit Blick auf die bisherige Rechtsprechung lässt sich jedoch Folgendes sagen:

Sollten sich die in Prüfung gezogenen Verordnungen als gesetzwidrig erweisen und daher aufgehoben werden, so wären die genannten Bezirkshauptmannschaften von Verfassungs wegen verpflichtet, entsprechende "Ortstafelverordnungen" zu erlassen. Dies deshalb, weil nach ständiger Rechtsprechung des VfGH beim Fehlen einer bundesrechtlichen (Durchführungs-)Regelung Art. 7 Z 3 zweiter Satz StV Wien unmittelbar wirkt, dh für die jeweilige Bezirksverwaltungsbehörde die verfassungsrechtliche Verpflichtung entfaltet, für Ortschaften mit "gemischter Bevölkerung" zweisprachige Ortstafeln vorzusehen (vgl. va. VfSlg. 17.895/2006 [S 1077]).

4. Resümee und Ausblick: Die Lösung der Ortstafelfrage?

Ich habe mit meinen bisherigen Ausführungen versucht, die Rechtsprechung des VfGH zur Frage zweisprachiger Ortstafeln in Kärnten näher darzustellen. Damit habe ich auch skizziert, worin der Beitrag des VfGH zur Lösung des zu Grunde liegenden Problems, das ein politisches ist, bestehen kann. Dieser Beitrag muss sich im Rahmen dessen bewegen, was dem VfGH von Verfassungs wegen zukommt. Es ist seine Aufgabe, die an ihn herangetragenen Rechtssachen zu entscheiden. In concreto bedeutet das, Verordnungen - seien es solche der Bundesregierung oder der Kärntner Landesbehörden -, die der Verfassungsbestimmung des Artikels 7 Z 3 2. Satz StV Wien widersprechen, aufzuheben. Davon wird der VfGH auch in Zukunft nicht abgehen, wenn solche Fälle an ihn herangetragen werden. Alles andere hieße ja, dass der VfGH die ihm von der Verfassung übertragenen Aufgaben nicht wahrnimmt. Und das wird mit Sicherheit nicht geschehen.

Unbeschadet dessen, ist es aber hoch an der Zeit, endlich eine politische Lösung für das Problem zu finden, das dieser Rechtsprechung zu Grunde liegt. Es kann nicht im Sinn des demokratischen Rechtsstaats sein, dass der VfGH über einen Zeitraum von bald zehn Jahren hinweg immer wieder Verordnungen der Bundesregierung oder von Kärntner Landesbehörden wegen Verstoßes gegen verfassungsrechtliche Minderheitenschutzbestimmungen aufheben muss. Dies umso mehr, als diese verfassungsrechtlichen Regelungen Bestandteil eines Staatsvertrages sind, der einen historischen Meilenstein in der Geschichte der Republik Österreich darstellt und die rechtliche Grundlage für die Wiedererlangung von Freiheit und Unabhängigkeit, somit unserer staatlichen Souveränität bedeutete. Ich habe im Jahr 1955, als damals 8jähriges Kind, die Freude, die Erleichterung, ja den Jubel der Menschen in Österreich über den Abschluss dieses Staatsvertrages, der viele Jahre hindurch geradezu herbeigesehnt worden war, persönlich miterlebt. Es ist - das sage ich jetzt nicht als Präsident des VfGH, sondern als ein Österreicher der ersten Nachkriegsgeneration, der diesem unserem Staat besonders viel verdankt - eine Schande, dass wir heute, 55 Jahre später, noch immer über die Einhaltung einer der wichtigsten Bestimmungen dieses Staatsvertrages, und damit einer völkerrechtlichen Verpflichtung, die diese Republik aus gutem Grund nun einmal eingegangen ist, diskutieren.

Und ich füge hinzu, dass es mE ein historischer Fehler war, gerade die innerstaatliche Durchführung der Minderheitenschutzbestimmungen des StV Wien jahrzehntelang aufgeschoben zu haben - wohlgemerkt: wenn man von der Zulassung des Slowenischen als Amtssprache bei den BG Eisenkappel, Bleiburg und Ferlach absieht, die immerhin schon im Jahr 1959 erfolgte. Ich bin überzeugt, dass in der Zeit unmittelbar nach dem Abschluss des StV Wien und unter dem Eindruck dieses historischen Ereignisses, sich Vieles ganz einfach hätte realisieren lassen, was Jahrzehnte später - als die Erinnerung an dieses historische Ereignis, aber auch an die damit übernommenen Verpflichtungen mehr

und mehr verblasst war -, zT auf vehementen Widerstand stieß. Damit hat sich die österreichische Neigung, die Dinge auf die lange Bank zu schieben, einmal mehr als kontraproduktiv erwiesen.

Ich möchte aber jetzt nicht länger über Vergangenes reden - das können wir ohnedies nicht mehr ändern - sondern in die Zukunft blicken!

Eine nachhaltige Lösung der Kärntner Ortstafelfrage ist - wie erwähnt - nur politisch zu erreichen.

Das ist Sache der Bundesregierung, des Nationalrates und der obersten Organe des Landes Kärnten. Lange Zeit hindurch ist diesbezüglich wenig geschehen. Seit einigen Monaten, im Besonderen seit der positiven Reaktion der Kärntner Behörden auf ein im Juni dieses Jahres ergangenes Erkenntnis des VfGH betreffend zweisprachige Ortstafeln für das Ortsgebiet von Bleiburg, gibt es allerdings Anzeichen dafür, dass Bewegung in den politischen Entscheidungsprozess kommt. Allein das ist schon erfreulich!

Der einfachste - und juristisch naheliegendste - Weg wäre der der Erlassung einer Topographieverordnung der Bundesregierung. Aus politischen Gründen dürfte - das zeigen die bisherigen Erfahrungen - damit eine nachhaltige Lösung des Problems allerdings nicht zu erzielen sein.

Ein gangbarer Weg - und dieser ist ja offenbar politisch beabsichtigt - besteht auch darin, dass der Bundesverfassungsgesetzgeber eine Liste jener Ortschaften festlegt, für die topographische Bezeichnungen zweisprachig zu verfassen sind.

Ich möchte mich zu diesem offenbar in Gang befindlichen politischen Entscheidungsprozess nicht weiter äußern. Soviel sei dazu aber bemerkt:

Auch für eine solche bundesverfassungsgesetzliche Regelung muss Basis die Rechtsprechung des VfGH sein. Darin führt - schon aus grundsätzlichen rechtsstaatlichen Erwägungen - kein Weg vorbei. Erkenntnisse des VfGH zu zentralen Fragen des Grundrechtsschutzes, nämlich der verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte ethnischer Minderheiten, die zudem staatsvertraglich garantiert sind, sind nicht verhandelbar!

In diesem Sinne hoffe ich sehr, dass die aktuellen politischen Bemühungen um eine nachhaltige Lösung der Kärntner Ortstafelfrage so bald wie möglich, im Konsens aller Betroffenen und unter Wahrung rechtsstaatlicher Grundsätze einen erfolgreichen Abschluss finden. Damit würde dem demokratischen Rechtsstaat ein unschätzbare Dienst erwiesen!