

# **KÄRNTEN DOKUMENTATION**



SONDERBAND 01  
**KÄRNTEN DOKUMENTATION**

Die Ortstafelfrage aus Expertensicht.

Eine kritische Beleuchtung

© Verlag Land Kärnten

Herausgeber: Amt der Kärntner Landesregierung, Abteilung 1 –Landes-  
amtsdirektion/Volksgruppenbüro, Dokumentationsstelle für Zeitge-  
schichte, Arnulfplatz 1, 9021 Klagenfurt

Redaktion: Mag. Peter Karpf, Thomas Kassl

Gesamtproduktion: ilab crossmedia, [www.ilab.at](http://www.ilab.at)

Die inhaltliche Verantwortung liegt ausschließlich bei den Autoren

ISBN 3-901258-08-6

Klagenfurt 2006

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort von Landeshauptmann Dr. Jörg Haider	7
Ludwig Adamovich Verfassungsrecht und Minderheitenschutz	9
Josef Feldner   Bernard Sadovnik   Marjan Sturm Historischer Konsens – Ein Signal für die Zukunft	17
Gerold Glantschnig Die Ortstafelfrage – eine Sachverhaltsdarstellung	30
Herbert H. Haller   Bernhard Raschauer   Gerold Glantschnig Vorschlag zur Umsetzung des Ortstafel-Erkenntnisses im Wege einer Änderung des Volksgruppengesetzes	55
Peter Hilpold   Nora Pichler Die Ortstafelfrage in Kärnten und in Südtirol – ein Vergleich	66
Stefan Karner Die Bemühungen zur Lösung des Kärntner Minderheitenproblems 2005	81
Franz Matscher Die Ortstafelfrage aus der Sicht der Ortstafelkommission	111
Theo Öhlinger Verfassungsrecht und Volksgruppenschutz	124
Heinz-Dieter Pohl Das Kärntner Ortstafelproblem aus sprachwissenschaftlicher Sicht	133
Ulrike Quercia-Haider Minderheiten in Völker- und Europarecht	149

Hellwig Valentin Sprachlich-kulturelle Vielfalt und europäische Integration Die Rolle der Volksgruppen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Raum Alpen-Adria	169
Wilhelm Wadl Ortsnamen sind ein wertvolles Kulturgut	180
Der Ortstafelstreit – Professor Günther Winkler im Gespräch Ausschnitt aus „Juristl – Zeitung der Fakultätsvertretung,jus“, Nummer 01/02 Februar 2002	196

# Vorwort von Landeshauptmann Dr. Jörg Haider

Sehr geehrte Leserin, sehr geehrter Leser!

Die Kärnten-Dokumentation, die seit rund zwanzig Jahren erscheint, ist in der Zeit ihres Bestehens zu einer unverzichtbaren Nachlese geworden. In diesem Zeitraum sind neunzehn Bände erschienen, die inhaltlich überwiegend Referate und Materialien der vom Land Kärnten veranstalteten Volksgruppenkongresse wiedergeben.

Mit der Herausgabe des ersten Sonderbandes der Kärnten-Dokumentation will das Land Kärnten Raum und Platz bieten, um aktuelle Landesthemen wissenschaftlich darstellen, behandeln und analysieren zu können.

Neben der ursprünglichen Sammlung von Referaten und Materialien soll nun eine Plattform für eine sachliche und kritische Behandlung wichtiger, gesellschaftlich aktueller Themen, die unser Bundesland betreffen, geschaffen werden.

Dabei ist das Bemühen um eine wissenschaftliche Form der Beiträge in Verbindung mit der inhaltlichen Freizügigkeit in den Vordergrund zu stellen und als höchstes Maß anzusehen.

Der erste Sonderband beschäftigt sich aufgrund der Brisanz und Aktualität mit der Ortstafelfrage. Das vorliegende Buch soll ein Überblick und ein Leitfaden in der aktuellen Ortstafeldiskussion sein. Zahlreiche wissenschaftliche Persönlichkeiten wurden eingeladen, zum Thema „Die Ortstafelfrage aus Expertensicht. Eine kritische Beleuchtung.“ einen Beitrag zu gestalten. Das Thema ist grundsätzlich und facettenreich. Insbesondere die Spruchpraxis des Verfassungsgerichtshofes und die Veränderungen seiner Position in Sachen Artikel 7 StV 1955 erfordern eine politische wie auch wissenschaftliche Betrachtung. Im Konzept der Gewaltenteilung der österreichischen Bundesverfassung ist das Höchstgericht nicht letzte Instanz, wie oft gerne behauptet wird. In einem demokratischen Rechtsstaat hat das letzte Wort der Souverän, das Volk. Das war auch 1976 so als es zur

Beschlussfassung des Volksgruppengesetzes durch das Parlament kam. Die Erfüllung des Artikel 7 StV 1955 kann nur auf der Grundlage von Gesetzen und Verordnungen erfolgen. Daher gibt es auch keinen Weg, mit dem der Verfassungsgerichtshof sich selbst die Kompetenz des Gesetzgebers anmaßt.

In diesem Spannungsfeld ist durch die jüngsten Erkenntnisse des Höchstgerichts ein interessanter Verfassungsdialog entstanden, in dem das Land Kärnten eine klare, eigenständige Position eingenommen hat.

Abschließend möchte ich allen Autoren für ihre freundliche Mitarbeit und ihre spannenden Aufsätze und Beiträge sowie dem Volksgruppenbüro für die redaktionelle und administrative Betreuung danken.

Dr. Jörg Haider  
Landeshauptmann

# Verfassungsrecht und Minderheitenschutz

Ludwig Adamovich\*

I.

Der durch Art. 149 des Bundes-Verfassungsgesetzes in Verfassungsrang gehobene Abschnitt V des III. Teiles des Staatsvertrages von St. Germain enthält in den Art. 66 bis 68 wesentliche Bestimmungen zum Schutz aller österreichischen Staatsangehörigen, die einer Minderheit angehören.

Der Art. 7 des Staatsvertrages von Wien 1955 (StV) enthält darüber hinaus besondere Bestimmungen, die nur im Interesse der slowenischen Minderheit in Kärnten und in der Steiermark sowie der kroatischen Minderheit im Burgenland getroffen worden sind. Die Absätze 2 bis 4 des Art. 7 stehen im Verfassungsrang. Der Abs. 2 bezieht sich auf Fragen des Unterrichts. Abs. 3 betrifft die Zulassung der slowenischen oder kroatischen Sprache zusätzlich zum Deutschen als Amtssprache in den Verwaltungs- und Gerichtsbezirken Kärntens, des Burgenlandes und der Steiermark mit slowenischer, kroatischer oder gemischter Bevölkerung. In solchen Bezirken sollen die Bezeichnungen und Aufschriften topographischer Natur sowohl in slowenischer oder kroatischer Sprache wie in Deutsch verfasst werden. Der Abs. 4 stellt klar, dass österreichische Staatsangehörige der slowenischen und kroatischen Minderheiten in den genannten Ländern an den kulturellen, Verwaltungs- und Gerichtseinrichtungen in diesen Gebieten auf Grund gleicher Bedingungen wie andere österreichische Staatsangehörige teilnehmen.

Die Vorgeschichte des StV zeigt deutlich, dass die zitierten Bestimmungen zum Schutz der slowenischen und der kroatischen Minderheit gewissermaßen den Ersatz für von Jugoslawien vorgebrachte Gebietsansprüche auf Südkärnten darstellen.<sup>1</sup> Diese Ansprüche wurden zunächst von der Sowjetunion unterstützt; nach dem Konflikt zwi-

\* Dr. Ludwig Adamovich, o. Universitätsprofessor für öffentliches Recht an der Universität Graz; von 1984 – 2002 Präsident des Verfassungsgerichtshofes

1 Grundlegend STOURZH Um Einheit und Freiheit; Staatsvertrag, Neutralität und das Ende der Ost-West-Besetzung Österreichs 1945-1955, 4. Auflage 1998, Seite 63 ff

schen STALIN und TITO wurde diese Unterstützung nicht mehr aufrecht erhalten.

## II.

Zur Durchführung der Bestimmungen des Art. 7 Abs. 2 StV über das Schulwesen wurden 1959 von Bund und Land Durchführungsbestimmungen erlassen. Für die doppelte Amtssprache wurde vorerst durch Erlässe Sorge getragen. Hinsichtlich der topographischen Aufschriften und Bezeichnungen hingegen ist bis zum Jahr 1972 nichts geschehen. In diesem Jahr (BGBl. Nr. 270/1972) erließ der Bundesgesetzgeber Bestimmungen über die Anbringung von zweisprachigen topographischen Bezeichnungen und Aufschriften in Kärnten für insgesamt 205 Ortsteile.

Dass man mit der Durchführung dieses Teils des Art. 7 Abs. 3 StV so lange zugewartet hat, ist ein fast nicht mehr gut zu machender schwerwiegender Fehler gewesen. Wegen des Verstreichens einer Zeitspanne von 17 Jahren ist der Zusammenhang mit den Bedingungen für den Abschluss des Staatsvertrages in weiten Kreisen der Bevölkerung in Südkärnten offenbar völlig verloren gegangen. Aus diesem mangelnden Verständnis erklärt sich der „Ortstafelsturm“ im Jahr 1972, der zur Beseitigung sämtlicher auf Grund des genannten Bundesgesetzes aufgestellter zweisprachiger topographischer Aufschriften und Bezeichnungen führte.

Nach diesen erklärbaren, aber nicht zu rechtfertigenden Vorgängen machte sich die Politik an „Schadensbegrenzung“. Das Ergebnis dieser Bemühungen ist das Volksgruppengesetz, BGBl. Nr. 396/1976, das für alle in Österreich bestehenden Volksgruppen gilt, also nicht nur für die slowenische und für die kroatische Volksgruppe. Die Durchführungsbestimmungen für Kärnten zu diesem Bundesgesetz sind 1977 im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates und nach Anhörung der Kärntner Landesregierung erlassen worden. Für die Aufstellung topographischer Aufschriften und Bezeichnungen sah das Gesetz (§ 2 Abs. 1 Z. 2) die so genannte 25 %-Klausel vor. Solche Aufschriften und Bezeichnungen sollten also in Gebietsteilen nur wegen der verhältnismäßig beträchtlichen Zahl (ein Viertel) der dort wohnhaften Volksgruppenangehörigen angebracht werden. Zur Ermittlung dieses Bevölkerungsanteils wurde im gesamten Bundesge-

biet eine geheime Erhebung der Muttersprache vorgenommen, die allerdings von der slowenischen Volksgruppe boykottiert worden ist. Die Volksgruppe hat sich niemals durch ihre Repräsentanten mit dem Volksgruppengesetz einverstanden erklärt.

Einen wesentlichen Markstein für die weitere Entwicklung bildete die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes vom 4. 10. 2000, VfSlg. 15970/2000, die für die slowenische Amtssprache bereits einen Anteil von über 10 % slowenisch sprechender österreichischer Wohnbevölkerung für maßgebend erklärt hat. Für die Ermittlung dieses Prozentsatzes sollte das Ergebnis der in den letzten Jahrzehnten abgehaltenen Volkszählungen maßgebend sein.<sup>2</sup>

Während diese Entscheidung keine besondere Aufregung ausgelöst hat, entstand eine solche sehr wohl, als der Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis vom 13. 12. 2001, VfSlg. 16404/2001, die dargestellten Grundsätze auch auf die zweisprachigen topographischen Aufschriften und Bezeichnungen (im Besonderen auf die gemäß der Straßenverkehrsordnung aufzustellenden Ortstafeln) anwendete. Maßgebende territoriale Einheit hierfür sollten die Ortschaften im Sinne der Kärntner Gemeindeordnung sein. Der Verfassungsgerichtshof hob in diesem Erkenntnis sowohl die 25 %-Klausel im Volksgruppengesetz als auch die Durchführungsverordnung der Bundesregierung zu diesem Gesetz für den Bezirk Völkermarkt und die Verordnung der Bezirkshauptmannschaft Völkermarkt über die Aufstellung von (nur deutschsprachigen) Ortstafeln in der Ortschaft St. Kanzian auf. Für das Außerkrafttreten der aufgehobenen Bestimmungen setzte der Verfassungsgerichtshof eine Frist bis 31. Dezember 2002. Diese Frist ist ungenützt verstrichen. Weder wurde die Durchführungsverordnung der Bundesregierung für den politischen Bezirk Völkermarkt neu gefasst, noch wurde für die Ortschaft St. Kanzian eine Verordnung der Bezirkshauptmannschaft über die Anbringung zweisprachiger Ortstafeln erlassen.

Die Untätigkeit sowohl des Bundes als auch des Landes Kärnten führte dazu, dass der Verfassungsgerichtshof mit Erkenntnis vom 12. 12. 2005 eine weitere Verordnung der Bezirkshauptmannschaft Völkermarkt, diesmal für die Ortschaften Bleiburg und Ebersdorf mit der gleichen

2 Eine „bloß vergrößerte statistische Erfassung“ in Form der Ergebnisse der letzten Volkszählungen wurde für ausreichend gehalten.

Begründung aufhob, wie bereits im Erkenntnis vom Dezember 2001. Ausdrücklich hat der Verfassungsgerichtshof in der Begründung festgehalten, dass eine Rechtspflicht der Bezirkshauptmannschaft bestehe, in unmittelbarer Anwendung<sup>3</sup> des Art. 7 Abs. 3 des StV bis zum Ablauf der gesetzten Frist (30. Juni 2006) bei den genannten Ortschaften zweisprachige Ortstafeln aufzustellen.

### III.

Die beiden Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes zur Frage der zweisprachigen Ortstafeln sind in Kärnten bei Teilen der Bevölkerung auf Unverständnis und bei Repräsentanten der Politik auf heftige, mitunter extrem polemische, von persönlichen Angriffen gegen Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes begleitete, Kritik gestoßen. Zu einem guten Teil ist diese Kritik mit völliger Desinformation über Grundsätze des österreichischen Verfassungsrechts verbunden.

1) Es wurde gesagt, das Recht gehe in Österreich vom Volk und nicht vom Verfassungsgerichtshof aus. Mit einer solchen Argumentation kann man jeder Prüfung von Gesetzen durch den Verfassungsgerichtshof, aber auch der gesamten repräsentativen Demokratie<sup>4</sup> entgegen treten. Ganz abgesehen davon, dass sich die Frage stellt, welches Volk hier gemeint ist. Grundsätzliche Angelegenheiten des Minderheiten-

3 Den Gedanken, dass bei Fehlen adäquater Durchführungsbestimmungen der Art. 7 Abs. 3 StV unmittelbar anwendbar sei, hat der Verfassungsgerichtshof bereits mit Erkenntnis vom 12. 12. 1987, VfSlg. 11585/1987, entwickelt und zwar nicht im Zusammenhang mit der slowenischen, sondern der kroatischen Volksgruppe. Dahinter steht der sicher richtige Gedanke, dass das Fehlen von Durchführungsbestimmungen oder Mängel derselben sich nicht zu Lasten der Minderheit auswirken dürfen.

4 Es wird hier eine radikale Demokratieauffassung vertreten, die nichts mit dem Demokratiebegriff der österreichischen Verfassung zu tun hat. Im österreichischen Verfassungsrecht bilden das rechtsstaatliche und das demokratische Prinzip eine Einheit. In seiner grundlegenden Schrift „Vom Wesen und Wert der Demokratie“, 2. Auflage 1929/1963, schreibt KELSEN wörtlich (S. 76): „Denn das Fallenlassen jener Selbstbeschränkung, die das Prinzip der Legalität darstellt, bedeutet die Selbstauflösung der Demokratie.“ Und auf Seite 10 und 11 derselben Schrift heißt es wörtlich: „Auch bei schrankenloser Ausdehnung der Staatsgewalt gegen das Individuum, also bei völliger Vernichtung der individuellen ‚Freiheit‘ und Negation des l i b e r a l e n Ideals ist Demokratie – wird solche Staatsgewalt nur von den ihr unterworfenen Individuen gebildet – noch möglich. Und die Geschichte zeigt, dass demokratische Staatsgewalt nicht weniger zur Expansion neigt, als autokratische.“

schutzes sind Sache des Bundes und nicht nur eines einzelnen Bundeslandes, wie der Verfassungsgerichtshof schon 1958 judiziert hat.<sup>5</sup>

2) Der Verfassungsgerichtshof habe die Grenzen seiner Zuständigkeit überschritten. Bei dieser Kritik geht es zum Einen um die Frage der sogenannten „Präjudizialität“, zum Anderen um das Ausgehen von einem bestimmten Prozentsatz an slowenisch sprechender Bevölkerung. Als Basis für die Verpflichtung zur Aufstellung zweisprachiger topographischer Aufschriften und Bezeichnungen. Die Rechtsfigur der Präjudizialität hat zu tun mit den Voraussetzungen, unter denen der Verfassungsgerichtshof von Amts wegen ein Verfahren zur Prüfung von Gesetzen und Verordnungen einzuleiten hat. Die Kritik behauptet, der Verfassungsgerichtshof habe sich just für die Frage der Ortstafeln eine Handhabung einfallen lassen, die sonst bisher nicht geübt worden sei. Diese Behauptung ist nachweisbar falsch.<sup>6</sup>

Der Verfassungsgerichtshof hatte den Art. 7 Abs. 3 StV auszulegen und musste daher von einem dabei maßgebenden Prozentsatz an slowenischer Bevölkerung ausgehen. Die Alternative wäre gewesen, dass der Verfassungsgerichtshof die Festsetzung des Prozentsatzes als rein politische Frage und damit für nicht justiziabel angesehen hätte; damit hätte der Gesetzgeber völlige Freiheit bei der Festlegung des Prozentsatzes gehabt. Das kann nicht Sinn einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle der Gesetzgebung sein.

3) Verständlich ist das Unbehagen insofern, als seit 1972 die unterschiedlichsten Zahlen für die in Betracht kommenden Ortschaften entwickelt worden sind (1972 waren es 205 Ortschaften, 1977 sind es 91 gewesen, nach dem Erkenntnis vom Dezember 2001 wären es fast 400). Dieses Unbehagen ist der Fluch der bösen Tat, genauer gesagt des bösen Unterlassens der notwendigen Maßnahmen durch 17 Jahre.

4) Nicht verständlich hingegen ist der von politischen Funktionären vertretene Standpunkt, die Entscheidungen des Verfassungsgerichts-

5 Erk. vom 19. 3. 1958, VfSlg. 3314/1958

6 Der Verfassungsgerichtshof ist vielmehr der Vorjudikatur gefolgt, nach der es nicht darauf ankommt, ob die allfällige Rechtswidrigkeit der Bestimmung im verfassungsgerichtlichen Bescheidprüfungsverfahren überhaupt zum Tragen kommt (vgl. VfSlg. 9755/1983, 11190/1986, 13015/1992). Der Verfassungsgerichtshof begründet dies mit der ihm auferlegten Rechtsbereinigungsfunktion.

hofes seien falsch und daher nicht zu respektieren. Kritik ist selbstverständlich zulässig; das Ignorieren von Entscheidungen aber bedeutet das Ignorieren der verfassungsrechtlichen Grundordnung.<sup>7</sup>

5) Sehr kritisch wurde auch der Umstand hervorgehoben, dass die amtswegigen Normenprüfungsverfahren auf dem Weg von Beschwerden gegen Straferkenntnisse wegen Übertretung der Straßenverkehrsordnung zustande gekommen sind. Sicher ist das nicht gerade der ideale Weg<sup>8</sup>; die Verfassungsordnung lässt ihn aber zu.

6) In sehr vergrößernder Weise wurde dem Verfassungsgerichtshof vorgeworfen, er habe sich über sämtliche internationale Abkommen hinweggesetzt. Es gibt kein internationales Abkommen im Verfassungsrang außer dem StV selbst, das hier eine Rolle spielen könnte. Das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, das am 1. 7. 1998 für Österreich in Kraft getreten ist, steht nicht im Verfassungsrang; außerdem ist beim besten Willen nicht zu sehen, worin ein Widerspruch zu diesem Abkommen bestehen sollte.

7) Immer wieder wird dem Beschwerdeführer in den Verfahren, die dann zur amtswegigen Überprüfung einschlägiger Rechtsvorschriften geführt haben, unterstellt, er hätte in seiner Beschwerde behauptet, die rein deutschsprachige Ortstafel nicht lesen zu können. Dies ist unrichtig; der Beschwerdeführer hat vielmehr behauptet, die Ortstafel sei nicht gehörig, weil nur in deutscher Sprache kundgemacht. Auch verkennt diese Unterstellung den Sinn der zweisprachigen Ortstafeln.

7 Ein solches Ignorieren von Entscheidungen durch Vollzugsorgane kann auch nicht mit der sicher problematischen Vorgangsweise verglichen werden, mit der Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes auf dem Wege der Bundesverfassungsgesetzgebung unwirksam gemacht oder mit denen einfach gesetzliche Regelungen von vorneherein der Kontrolle des Verfassungsgerichtshofes entzogen wurden. Immerhin ist in solchen Fällen ein ordnungsgemäßes parlamentarisches Verfahren eingehalten worden; dies ist ein wesentlicher Unterschied gegenüber der diffusen Berufung auf einen vermuteten Willen der Bevölkerung eines Bundeslandes.

8 Deshalb nicht der ideale Weg, weil er es Kritikern ermöglicht hat, den Beschwerdeführer als Rechtsbrecher zu bezeichnen und dann auch noch dem Verfassungsgerichtshof Komplizenschaft zu diesem Rechtsbruch zu unterstellen. Eine Alternative ist die Anfechtung einer im Vollzugsbereich des Landes ergangenen Verordnung durch die Bundesregierung oder die Volksanwaltschaft. Von der letzteren Möglichkeit hat die Volksanwaltschaft mit Antrag vom 31. 3. 2006 an den Verfassungsgerichtshof Gebrauch gemacht.

Es geht nicht darum, dass ein Verkehrsteilnehmer ohne zweisprachige Aufschrift nicht wüsste, wo er sich befindet, sondern es geht um das Signal, dass in dieser Ortschaft eine Minderheit lebt.

8) Psychologisch wurzelt die Kritik in der immer wieder zitierten Kärntner „Urangst“. Natürlich hat es nach dem Ersten und nach dem Zweiten Weltkrieg Gebietsansprüche des Nachbarstaates und andere unerfreuliche Vorkommnisse gegeben. Sogar die Deutung der historischen Entwicklung „Karantaniens“ im Mittelalter und die Rolle des „Fürstensteins“<sup>9</sup> in diesem Zusammenhang mag hier hineinspielen. Aber heute in dem EU-Staat Slowenien eine reale Gefährdung der territorialen Kärntner Substanz zu sehen, lässt sich selbst mit „Urangst“ nicht rational erklären.

#### IV.

Was soll also geschehen? Die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes in den Fällen St. Kanzian, Bleiburg und Ebersdorf sind bindend und müssen daher befolgt werden. Durch das „Verrücken“ der Orts- tafeln wird keine der Rechtsauffassung des Verfassungsgerichtshofes entsprechende Lösung getroffen; aus diesem Grund hat die Volksanwaltschaft mit Beschluss vom 31. 3. 2006 beim Verfassungsgerichtshof einen Antrag auf Aufhebung der die „Verrückung“ verfügenden Verordnungen der Bezirkshauptmannschaft Völkermarkt gestellt.

Im Übrigen ist eine generelle Regelung der Frage des maßgebenden Prozentsatzes auf der Ebene der Bundesgesetzgebung, am besten durch ein Bundesverfassungsgesetz, notwendig. Diese Regelung muss nicht unbedingt an den vom Verfassungsgerichtshof postulierten 10 % festhalten, sie sollte sich andererseits nicht den vom Verfassungsgerichtshof für unzulässig erklärten 25 % nähern. Konsens ist sicher anzustreben, aber kein Konsens durch einfache Mehrheitsentscheidung in Kärnten gegen den Willen der Minderheit. Letzteres würde die Rolle der Minderheit in einem demokratischen Gemeinwesen völlig

9 Dazu WOLFRAM, Grenzen und Räume, Geschichte Österreichs vor seiner Entstehung, 1995, Seite 303 f

verkennen<sup>10</sup>. Daran können auch territorial beschränkte Volksbefragungen nichts ändern.

Das Volksgruppengesetz enthält im § 2 Abs. 2 Kriterien, die bei Erlassung der Durchführungsbestimmungen zu beachten sind. Vielleicht könnten sie in sachlich zu rechtfertigender Weise ergänzt oder geändert werden. Hier ist die Phantasie der Politik bei Wahrung der Vorstellungen der Minderheit gefragt.

10 Schon 1981 hat der Verfassungsgerichtshof (VfSlg. 9224/1981) betont, dass die Bundesverfassung eine Wertentscheidung des Verfassungsgesetzgebers zugunsten des Minderheitenschutzes getroffen habe. Er hat gleichzeitig klargestellt, der Schutz der Angehörigen der Minderheit könne deren Bevorzugung gegenüber den Angehörigen anderer Gruppen sachlich rechtfertigen oder sogar erfordern.

## **Historischer Konsens – Ein Signal für die Zukunft**

Im April 2005 unterzeichneten die Vertreter der „Gemeinschaft der Kärntner Sloweninnen und Slowenen“, des „Kärntner Heimatdienstes“ und des „Zentralverbandes slowenischer Organisationen“ eine „Gemeinsame Erklärung der Konsenskonferenz“ mit Maßnahmenkatalog und Operationskalender „zur Beilegung des Jahrzehnte währenden Nationalitätenkonfliktes in Kärnten“.

Damit soll im Vorfeld der Politik versucht werden, dem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes zur Ortstafelfrage vom 13. Dezember 2001 zu entsprechen.

Die Unterzeichner der Erklärung, der Obmann des Kärntner Heimatdienstes, Josef Feldner, der Obmann der Gemeinschaft der Kärntner Sloweninnen und Slowenen, Bernard Sadovnik und der Obmann des Zentralverbandes slowenischer Organisationen, Marjan Sturm, bringen nachstehend dazu ihre Sichtweise.

## **Konfliktbeseitigung in einem Klima des gegenseitigen Vertrauens**

Von Josef Feldner\*

Das Zusammenleben von Menschen verschiedener Sprach- und Volkzugehörigkeit führt überall auf der Welt zwangsläufig zu Interessenskollisionen und ist oft geprägt von Misstrauen, Vorurteilen und Ängsten, zumeist als Resultat einer unaufgearbeiteten Vergangenheit.

Das ist in Kärnten nicht anders. Wichtig ist nur, dass sich die Interessensgruppierungen der verschiedenen Sprach- und Volksgruppen bemühen, aufkeimende Konflikte und Streitfragen auf friedliche und demokratische Weise zu lösen.

\* Dr. Josef Feldner, seit 1972 Obmann des Kärntner Heimatdienstes

Dazu zählt derzeit der nach 25 Jahren relativer Ruhe im Jahre 2001 nach einem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes neuerlich aufgeflamnte Ortstafelkonflikt. Hier eine einvernehmliche Lösung zu finden, ist nicht leicht. Auf beiden Seiten – bei deutsch- wie slowenischsprachigen Kärntnern – gibt es Uneinsichtige, die sich jeder vernünftigen Lösung der strittigen Ortstafelfrage verschließen.

Die einen wollen jede weitere zweisprachige Ortstafel verhindern, die anderen wiederum bekämpfen stur jeden Kompromiss und wollen ganz Südkärnten mit einem Netz von zweisprachigen Ortstafeln überziehen.

Beide, deutsch- wie slowenischsprachige Fanatiker sind Realitätsverweigerer. Während radikale Deutschkärntner die sich aus dem Staatsvertrag ergebenden Verpflichtungen Österreichs gegenüber den Slowenen nicht anerkennen wollen, verschließen sich slowenische Extremisten hartnäckig der Tatsache, dass es kein „Slowenisch-Kärnten“ gibt.

Beiden Seiten gemeinsam fehlt die Bereitschaft und wohl auch die Fähigkeit, sich bei durchaus berechtigter Vertretung der eigenen legitimen nationalen Interessen zu einem gleichberechtigten friedlichen Miteinander bei gegenseitigem Respekt zu bekennen.

Im Wissen, dass es jeweils nur eine kleine Minderheit ist, die Dialogverweigerung betreibt und keinerlei Konsensbereitschaft zeigt und in der festen Überzeugung, dass sich die überwältigende Mehrheit sowohl der deutsch- als auch der slowenischsprachigen Kärntnerinnen und Kärntner für Verständigung und Versöhnung ausspricht, haben sich im Frühjahr 2005 die Vertreter der „Gemeinschaft der Kärntner Sloweninnen und Slowenen“ des „Kärntner Heimatdienstes“ und des „Zentralverbandes slowenischer Organisationen“ im Vorfeld der Politik zur Konsensfindung im Ortstafelstreit bereit erklärt.

Nach ausführlichen und konstruktiven Gesprächen unter der umsichtigen Gesprächsleitung von Univ.-Prof. Stefan Karner konnte Ende April 2005 ein Konsens erzielt werden, bei dem alle Seiten deutliche Abstriche von ihren ursprünglichen Positionen machten, um die inzwischen bereits als „historisch“ bezeichnete Einigung überhaupt zu ermöglichen.

Die historische Bedeutung dieser Einigung zwischen ehemaligen Konfliktparteien liegt im erfolgreichen Bemühen, auf bestehende, das Zusammenleben von deutsch- und slowenischsprachigen Kärntnern belastende Problembereiche Rücksicht zu nehmen und zu deren allmählichen Beseitigung beizutragen. Mit der Einigung auf eine stufenweise, erst nach einem Zeitraum von drei Jahren erfolgende Aufstellung von weiteren zweisprachigen Ortstafeln in vorerst 29 Ortschaften und nach weiteren zwei Jahren in zusätzlich 38 Orten soll genügend Zeit für Vertrauensbildung innerhalb der Mehrheitsbevölkerung, die darüber hinaus in der Vorbereitungsphase in einen breiten Meinungsbildungsprozess eingebunden werden soll, zur Verfügung stehen.

Für die Konsensparteien stand dabei außer Zweifel, dass ein Hinwegsetzen über die Notwendigkeit der Vertrauensbildung und der Einbindung der betroffenen Bevölkerung in den Meinungsbildungsprozess glatte Realitätsverweigerung wäre. Das Scheitern jeder darauf nicht Rücksicht nehmenden Regelung wäre vorprogrammiert und würde die Beziehungen zwischen Mehrheit und Minderheit weiter belasten oder sogar noch verschlechtern. Die gefährlich verschärfte Konfliktsituation nach einer überfallsartig erfolgten Aufstellung von zweisprachigen Ortstafeln im Jahre 1972 sollte heute allen eine ernste Mahnung sein. Dessen waren sich die Konsensparteien bei ihren Beratungen von allem Anfang an bewusst.

Es ist eben leider ein Faktum, dass das Zusammenleben von Mehrheit und Minderheit durch eine nach wie vor nicht oder nur unzureichend aufgearbeitete, für beide Seiten leidvolle Vergangenheit belastet ist. Darüber kann auch das im Allgemeinen gute Klima des Zusammenlebens der Menschen in den gemischtsprachigen Orten nicht hinwegtäuschen. Dem gilt es gemeinsam gegen zu steuern.

Das an sich durchaus begrüßenswerte Traditionsbewusstsein heimatbetonter Deutschkärntner, das besonders bei der alljährlichen landesweiten Erinnerung an den Kärntner Abwehrkampf und die Volksabstimmung vom 10. Oktober 1920 zum Ausdruck kommt, trägt leider oft zur Polarisierung bei. Obwohl vom heutigen Slowenien keine militärische Bedrohung mehr zu befürchten ist, steht bei vielen Abstimmungsfeiern noch immer der Abwehrkampf, wenn auch ohne erkennbare Aggressivität gegenüber den slowenischen Landsleuten, im Vordergrund. Zu kurz kommt dabei das Vermächtnis des 10. Oktober

1920, alle Kraft für ein gleichberechtigtes und friedliches Miteinander, für gute Nachbarschaft auf Basis der Gegenseitigkeit und für eine auch den künftigen Generationen gesicherte Zukunft Kärntens im Verbund mit Österreich einzusetzen.

Andererseits wird ein bis in slowenische Regierungskreise hinein reichendes, nach wie vor gegebenes großslowenisches Anspruchsdenken gegenüber Kärnten („Gemeinsamer slowenischer Raum“, „Slowenisch-Kärnten“, „Kärnten, die Wiege des Slowenentums“ usw.) von vielen Deutschkärntnern als Bedrohung empfunden, auch wenn mit diesem Denken keine Aggressionsabsichten und explizit auch keine Gebietsansprüche verbunden sind.

Verstärkt wird das Gefühl der Bedrohung durch eine unkritische Heroisierung des titokommunistischen Partisanenkampfes, der sich zwar gegen die Nazidiktatur richtete, jedoch nicht ein freies österreichisches Kärnten, sondern den Anschluss Kärntens an das kommunistische Jugoslawien zum Ziel hatte, wobei dieses Ziel mit maßgeblicher Unterstützung durch prominente Kärntner Slowenen bis 1949 auf diplomatischem Weg zu erreichen versucht worden war.

Die Schaffung eines Klimas des Vertrauens ist somit für eine konsensuale Lösung aller offenen Fragen, im Besonderen für eine dauerhafte Regelung der hochsensiblen Ortstafelfrage unverzichtbar. Das wird an der großen Symbolkraft von zweisprachigen Ortstafeln deutlich: Während für die slowenische wie für jede andere Minderheit auch zweisprachige Ortstafeln verständlicherweise deren Präsenz als Volksgruppe nach außen sichtbar machen sollen, will eine nationalistische Minderheit innerhalb der slowenischen Volksgruppe mit einem Netz von zweisprachigen Ortstafeln über ganz Südkärnten ein in Wirklichkeit nicht existentes „Slowenisch-Kärnten“ erscheinen lassen. Das wiederum sorgt in breiten Kreisen der Südkärntner Mehrheitsbevölkerung für den Weiterbestand des ohnehin noch nicht abgebauten Misstrauens. Unter ständigem Hinweis auf die Extrempositionen der slowenischen „Hardliner“ befürchten diese Kreise das Abstecken eines slowenischen Territoriums mit zweisprachigen Ortstafeln als „Marksteine“. Ein Abrücken von diesen Extrempositionen wäre ein wesentlicher Beitrag zum Abbau des Misstrauens und damit der anachronistischen „Urangst“.

## Entpolarisierung und Versöhnung

Bernard Sadovnik\*

Der Ortstafelkonflikt polarisiert und emotionalisiert die Kärntner Bevölkerung seit Jahrzehnten. Diese Hypothek basiert auf dem Gedankengut nationaler Besitzstände. Den Ortstafelsturm kann man sicher als Höhepunkt des nationalen Konfliktes nach dem Zweiten Weltkrieg in Kärnten bezeichnen, denn dieser verschärfte bereits bestehende Ängste in der Bevölkerung des zweisprachigen Gebietes wesentlich. So wird es nachvollziehbar, dass sich die Ortstafelfrage noch heute zur Aufschaukelung nationaler Gefühle und für wahltaktische Manöver eignet. Die negative Folge ist ein sichtbarer Verschwinden der slowenischen Sprache bzw. der slowenischen Dialekte als Umgangssprache in den Familien und in der Öffentlichkeit des zweisprachigen Gebietes Kärntens.

Dies alles widerspricht den Intentionen der verfassungsgesetzlich verankerten Staatszielbestimmung, die im Parlament einstimmig beschlossen wurde und die sprachliche Vielfalt fördern und zur Erhaltung beitragen soll.

Mit der Verabschiedung der Staatszielbestimmung wurde ein erster wichtiger Schritt zur nationalen Entpolarisierung und Versöhnung getan. Nicht der nationale Besitzstand war die Ausgangsposition für Gespräche und Verhandlungen, sondern das Annehmen der sprachlichen und kulturellen Vielfalt als Gegebenheit und vor allem als historische Chance für eine positive kulturelle, geistige und wirtschaftliche Entwicklung für Regionen mit verschiedenen Volksgruppen.

Meine Teilnahme als Redner bei den Jubiläumsfeierlichkeiten zum 10. Oktober 2000 war aus diesem Gesichtspunkt die logische Fortsetzung der Bemühungen des mittlerweile verstorbenen Tischlerpreisträgers Dr. Valentin Inzko für die Versöhnung und das Miteinander beider Volksgruppen in Kärnten. Dass eine breite Mehrheit der Angehörigen der slowenischen Volksgruppe diese Aussöhnung und das friedliche Miteinander herbeisehnte – nach Jahrzehnten des nationalen Kon-

\* Bernard Sadovnik, seit 2003 Obmann der Gemeinschaft der Kärntner Slowenen und Sloweninnen

fliktes in Kärnten, bewies nicht nur eine eindrucksvolle Zweidrittelmehrheit bei meiner Direktwahl zum Obmann des Rates der Kärntner Slowenen (Mitbewerber war NrAbg. a. D. Karel Smolle) sondern vor allem die Zustimmung bei den Bürgermeisterwahlen im Jahr 2003 in meiner zweisprachigen Heimatgemeinde Globasnitz/Globasnica, wo ich als slowenischer Kandidat in der Stichwahl dem amtierenden Bürgermeister nur knapp unterlag (ein historisches Ereignis für die Einheitsliste in der jüngeren Vergangenheit), und so auch eine breite Zustimmung von deutschsprachigen Gemeindebürgern und Gemeindebürgerinnen aller ideologischen Strömungen erreichen konnte.

Ein weiterer Schritt in Richtung Entpolarisierung war die neuerliche Installierung des Runden Tisches in Kärnten. Der Dialog zwischen den Volksgruppenvertretern mit den Landtags- bzw. den Regierungsparteien wurde nicht nur aufgenommen, sondern mit konkreten Zielsetzungen verbunden, wie der Frage der privaten zwei- und mehrsprachigen Kindergärten, der Vertretung der Kärntner Slowenen im Landtag und der Förderung der slowenischen Musikschule/Glasbena šola. Der intensiv geführte Dialog mit der österreichischen Bundesregierung mit Bundeskanzler Dr. Wolfgang Schüssel und mit der Kärntner Landesregierung mit Landeshauptmann Dr. Jörg Haider unter Einbeziehung aller Landtags- und Parlamentsparteien ermöglichte tatsächlich konkrete Lösungen von offenen Volksgruppenfragen. Insbesondere sei die gesetzliche Regelung der Förderung von zwei- und mehrsprachigen Kindergärten in Kärnten, wie auch die konsensuale Umsetzung des Entscheides des Verfassungsgerichtshofes bezüglich des zweisprachigen Unterrichts in der vierten Schulstufe hervorgehoben. Wesentlich erscheint mir die Tatsache, dass auf Grund dieser Dialogpolitik eine Entemotionalisierung und Entpolarisierung in der Kärntner Bevölkerung spürbar wurde. Zwei- und Mehrsprachigkeit wurde nicht mehr als Belastung, sondern als gemeinsame Chance empfunden. Wenn ich die heutige Entwicklung in der Ortstafelfrage sehe, muss ich annehmen, dass die Dialogpolitik für gewisse Gruppen als Gefahr empfunden wird, dass sie ihre Daseinsberechtigung verlieren.

Der Verfassungsgerichtshof hat mit seiner Ortstafelentscheidung der Politik neue Vorgaben gemacht.

Die Entscheidung der österreichischen Bundesregierung, gerade in einer neu entfachten Konfliktsituation den bewährten Weg des Dia-

loges im Rahmen von Konsenskonferenzen beizubehalten, war nicht nur sinnvoll, sondern erwies sich als richtig. Zwar wurde der Rechtszustand bislang nicht hergestellt, sehr wohl aber gibt es zielführende Lösungsansätze.

Die Einrichtung der Arbeitsgruppe im Rahmen der zweiten Konsenskonferenz, unter der umsichtigen Leitung von Univ. Prof. Dr. Stefan Karner, war diesbezüglich ein Meilenstein. Umstritten und mit kritischen Bemerkungen bedacht, versuchte Dr. Karner gemeinsam mit den Obmännern der Slowenenorganisationen, des Kärntner Heimatdienstes und des Kärntner Abwehrkämpferbundes Grundlagen für gemeinsame Lösungsvorschläge für die Konsenskonferenz zu erarbeiten. Mit Ausnahme des damaligen Obmannes des Rates der Kärntner Slowenen Prof. Mag. Jože Wakounig sind wir alle dieser Einladung gefolgt.

Mit Blick auf die Geschichte Kärntens ein Unterfangen, dem sicherlich kein Erfolg zugemutet wurde, saßen doch so genannte „Feinde von gestern“ gemeinsam am Runden Tisch.

Eindrucksvoll und doch typisch für die gemeinsame Kärntner Geschichte erschien mir bei dieser ersten Arbeitssitzung die persönliche Annäherung der anwesenden Personen, die darauf beruhte, dass fast jeder eine Familiengeschichte mit sich trug, die sowohl den einen als auch den anderen prägte. Die Tatsache, dass mein Vater aus der von Nazis schwer betroffenen Peršmanfamilie stammte und uns Kindern aus seiner persönlichen Erfahrung ausnahmslos Toleranz und das Miteinander und keinen Hass vermittelte, prägte mein politisches Wirken und auch die Überzeugung, einen Schritt nach vorne zu wagen und kein Gespräch zu verweigern.

Diese Art des Aufeinanderzugehens, gepaart mit dem Willen, einen gemeinsamen Schritt in die Zukunft zu setzen, war letztendlich entscheidend für eine gemeinsame Feststellung im Vorschlag der Teilnehmer (unter ihnen auch Obmann Fritz Schretter) an die Konsenskonferenz, dass ein legislativer Handlungsbedarf zur Umsetzung des Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes bestehe.

Die intensiven weiteren Beratungen im Rahmen der Arbeitsgruppe, die, wie uns mitgeteilt wurde, von Bundeskanzler Dr. Wolfgang Schüs-

sel und Landeshauptmann Dr. Jörg Haider gewünscht war, trugen zur Erarbeitung des „Karnerpaketes“ bei. Eine konsensuale Lösung, die im Rahmen eines Fünfjahresplanes die Umsetzung von vertrauensbildenden Maßnahmen im zweisprachigen Gebiet und die Aufstellung von 158 zweisprachigen Ortstafeln sowie nach 2010 eine Öffnungsklausel vorsieht. Weiters wurden auch Vorschläge zur Lösung von weiteren offenen Volksgruppenfragen eingebracht.

Damit wurde eine Grundlage geschaffen, der auch der Rat der Kärntner Slowenen im Rahmen der Koordinationsausschusssitzung zwischen Rat und Zentralverband zustimmen konnte, obwohl er vorher die Mitarbeit in der Arbeitsgruppe verweigert hatte. Ein Lösungsansatz, der auch von der Kärntner Bevölkerung positiv wahrgenommen wurde. Nur der Obmann des Kärntner Abwehrkämpferbundes hat sich während der Beratungen der Arbeitsgruppe von den Beratungen verabschiedet. Leider fand der erarbeitete Vorschlag nicht mehr die Zustimmung des Landeshauptmannes.

Wir, die wir in Kärnten/Koroška politisch agieren, sind es der Bevölkerung schuldig, alle Schritte zu einer Versöhnung zwischen den beiden Volksgruppen zu setzen. Dies könnte so geschehen, wie es Dr. Wilfried Graf in einem Gespräch vorgeschlagen hat:

*„Ein nachhaltiges Konfliktlösungsmodell für Kärnten sollte auf vier Ebenen gleichzeitig ansetzen:*

- 1. Konfliktlösung: Umsetzung der rechtsstaatlichen Lösungsperspektive*
- 2. Zukunftsvision: Dialoge über die Perspektiven einer transnationalen Euroregion zwischen Kärnten, Slowenien und Norditalien*
- 3. Entpolarisierung: Dialoge zwischen den Vertretungsorganisationen der Volksgruppen*
- 4. Versöhnung: Eine gemeinsame ‚Wahrheits- und Versöhnungskommission‘ zwischen Österreich und Slowenien“*

Eine weitere Polarisierung wäre für uns alle fatal.

## Der Versuch einer neuen Politik in der Ortstafelfrage

Marjan Sturm\*

In den 90-er Jahren habe ich an einem internationalen Wissenschaftsprojekt „Citizenship and peace“ in Irland/Nordirland mitgewirkt. Dabei war es für mich schockierend, z.B. in Belfast und in London Derry zu sehen, wie Fenster normaler Häuser und Wohnungen verbarrikadiert waren und wie durch die einzelnen Stadtvierteln Trennmauern gezogen worden sind. Als ich die Stadt Belfast spazierend kennen lernen wollte, riet mir mein nordirischer Kollege davon ab. „It’s too dangerous!“ Man spürte in der Stadt eine immense Spannung.

Die Bilder aus Nordirland haben mich lange verfolgt und ich entschloss mich, die Teilnehmer dieses Projekts nach Kärnten (und in die Alpen-Adria Region) einzuladen, um die Fragen des Zusammenlebens hier zu studieren. Beim Treffen in Kärnten habe ich auch Dr. Feldner vom Kärntner Heimatdienst zum gemeinsamen Gespräch eingeladen, um einfach zu dokumentieren, dass bei aller gegenseitigen Divergenz der Standpunkte eine Gesprächsbasis gegeben ist und gegeben sein muss. Den sehr widersprüchlichen Kärntner Meinungs austausch haben die KollegInnen aus Nordirland als sehr interessant empfunden und gemeint, dass eine solche Dialogbereitschaft auch in Nordirland von großem Nutzen wäre.

Prof. Larcher weist in seinen Studien darauf hin, dass es in ethnisch gemischten Gebieten zwei Mentalitäten gibt: zum einen das legitimistische Geschichtsverständnis der Mehrheit ‚Wir haben in der Frage des Zusammenlebens immer alles richtig gemacht‘ und auf der anderen Seite das heroische Geschichtsverständnis der Minderheit ‚Wir wurden immer geschlagen und waren immer Opfer‘. Diese beiden Mentalitäten sind nur sehr schwer vereinbar.

Einen völlig neuen Weg ging man bei der Vergangenheitsbewältigung in Südafrika. Wer die Erinnerungen von Nelson Mandela „Long walk to freedom“ gelesen hat, konnte erkennen, dass man in Südafrika

\* Dr. Marjan Sturm, M.E.S., seit 1992 Obmann des Zentralverbandes slowenischer Organisationen und Vorsitzender des Beirates für die slowenische Volksgruppe im Bundeskanzleramt; Master in European Studies und Lektor an der Donauuniversität Krems

nach dem Fall des Apartheidregimes völlig neue Wege bei der Bewältigung der geschichtlichen Belastungen und der Friedenspolitik gegangen ist. Nicht „Zahn um Zahn“ war nun die Philosophie, sondern über die „Truth and reconciliation comission“ wurden durch Gespräche vor einer Kommission, an der Opfer und Täter teilnehmen mussten, die Wunden der Vergangenheit zu heilen versucht.

Was hat das alles mit der Kärntner Ortstafelfrage zu tun? Vorerst wenig. Ich wollte damit nur darauf hinweisen, dass ethnische Fragen mit einer besonderen Emotionalität behaftet sind, die einerseits politisch leicht missbraucht werden und andererseits auch sehr leicht rechtsstaatliche Normen außer Kraft setzen kann. Ich erinnere mich noch an Milošević der 1988 oder 1989 vor einer Million begeisterter Menschen am Amselfeld im Kosovo ankündigte, das Autonomiestatut im Kosovo und in der Vojvodina einseitig abzuändern. Die Serben waren plötzlich Opfer und mussten »gerächt« werden ... Auf die weitere Entwicklung brauche ich hier nicht weiter einzugehen.

### **Die Ortstafelkonsenskonferenz**

Der Friedensforscher Dr. Wilfried Graf hat zu Recht festgehalten, dass »eine Konfliktlösung in ethnisch gemischten Gebieten die kreative Verbindung einer Strategie der Einforderung von Rechten mit einer Strategie des konstruktiven Dialogs braucht.«

Als der Bundeskanzler zu einer Konsenskonferenz lud, um die Frage der zweisprachigen topographischen Aufschriften auf Grund einer Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes einer breiten Lösung zuzuführen, war es innerhalb der slowenischen Volksgruppe noch umstritten, die Vertreter der so genannten Heimatverbände am Verhandlungstisch zu akzeptieren. Beim Vorgespräch am 12. 3. 2005 aber wurde ein Papier unterschrieben, in dem sich KHD, KAB, SKS und ZSO dazu bekannten, dass das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes zur Ortstafelfrage eine rechtliche Umsetzung erfordert. Das war ein wichtiger Schritt, der eine inhaltliche Diskussion über die Umsetzung des VfGH-Erkenntnisses ermöglichte.

Der Rest ist schnell erzählt: im Rahmen der Konsenskonferenz wurde eine Arbeitsgruppe unter der Leitung von Univ. Prof. Stefan Karner

eingesetzt, in der ein Vorschlag für die Umsetzung des VfGH-Erkenntnisses erarbeitet werden sollte. Der Vertreter des Kärntner Abwehrkämpferbundes lehnte plötzlich – entgegen dem ursprünglich unterzeichneten Papier – ein Mitwirken in der Arbeitsgruppe ebenso ab wie der Vertreter des Rates der Kärntner Slowenen. Die Arbeitsgruppe bildeten nun neben Univ. Prof. Karner, noch Dr. Feldner vom KHD, Sadochnik von der Gemeinschaft der Kärntner Sloweninnen und Slowenen sowie ich als Obmann des ZSO und als Vorsitzender des Beirates für die slowenische Volksgruppe im Bundeskanzleramt.

Es galt zwischen zwei Polen eine für alle Seiten tragbare Lösung zu finden: auf der einen Seite ging es um die Akzeptanz rechtsstaatlicher Normen und um die Anerkennung des Verfassungsgerichtshoferkennntnisses in der Frage der zweisprachigen Topographie und auf der anderen Seite ging es darum, Urteile und Vorturteile, die hinter der Ablehnung von zweisprachigen Ortstafeln stehen, ernst zu nehmen und zu deren Überwindung beizutragen.

Ich möchte ein wenig Einblick in die Diskussion dieser Arbeitsgruppe geben: Ich habe Dr. Feldner einmal gefragt, ob er wirklich der Überzeugung sei, dass mit den zweisprachigen Ortstafeln eine »Slowenisierung Südkärntens« drohe. Er überlegte und meinte »in Wirklichkeit nicht«, aber gewisse slowenische Theorien wie z. B. die ‚Theorie des einheitlichen slowenischen Kulturraumes‘, die ‚Heroisierung des Partisanenkampfes‘ wecken in Kärnten gewisse Ängste. Und im Übrigen sei eine »Verwandte von ihm, von den Partisanen ermordert worden«.

Ich habe den Verlust in seiner Familie bedauert und hinzugefügt: »Ich selbst entstamme einer slowenischen Familie, die 1942 vertrieben worden ist, eine Schwester von mir kam unter dubiosen Umständen in einem deutschen Lager ums Leben«, und fügte dann hinzu: »Ich mache dafür aber nicht Sie, Herr Dr. Feldner, verantwortlich!« Darauf folgte eine intensive Diskussion über unsere Positionen zu Krieg, Faschismus und Partisanenwiderstand. Ich habe Dr. Feldner erzählt, dass mein Vater, ein sehr katholisch-konservativer Bauer mir oft erzählt hat, dass er und seine Familie (Frau mit vier Kindern) in der Zeit der Vertreibung sonntags »für die Partisanen gebetet« hatten, das war ihre Form des Widerstandes. Er hatte keine Ahnung, welche Ziele die Partisanen vertraten und welche politischen Gruppierungen dabei welche Rolle spielten. Sein Vertreibungstrauma führte dazu, dass er am Ende des

Kriegs auch für den Anschluss an Jugoslawien war: »Das, was ich erlebt habe, wollte ich nicht mehr erleben«, erzählte er mir seine Beweggründe hiefür.

Sicherlich hat der Krieg Wunden auf beiden Seiten geschlagen. »Jede Mutter hat über den Tod ihres Sohnes geweint, ganz egal auf welcher Seite er gefallen ist«, hat einmal der slowenische Botschafter Dr. Petrič anlässlich einer Podiumsdiskussion richtigerweise gesagt. Die Frage ist nur, wie gehen wir mit dieser Geschichte um? Auf slowenischer Seite gibt es die Urteile und Vorurteile, dass der Überfall auf Jugoslawien auch in Kärnten mitgeplant worden ist und nicht wenige Kärntner und Steirer bei der Okkupation vor allem Sloweniens eine nicht unbedeutende Rolle gespielt haben. Auf Kärntner Seite wird »diese Seite der Medaille« eher verdrängt, wie auf der anderen Seite die Tatsache, dass der antifaschistische Widerstand auch als Kampf »um die Vereinigung aller Slowenen« geführt worden ist. Eine komplizierte Situation und an uns ist es, diesen Gordischen Knoten zu durchschneiden. Die Geschichte ist nicht veränderbar, was geschehen ist, ist geschehen.

Die Diskussionen mit Dr. Feldner waren sehr intensiv und führten dann auch zu dem Entwurf einer »Gemeinsamen Erklärung«, wo einerseits klar zum Ausdruck kommt, dass das Nationalsozialistische Regime verurteilt, der Widerstand dagegen als legitim angesehen wird, gleichzeitig aber auch die menschenrechtswidrigen Verbrechen (Verschleppungen und Ermordungen ohne rechtsstaatlicher Grundsätze) verurteilt werden. Vor allem aber bestand Konsens darüber, dass es in unser aller Interesse ist, das Bild, das von Kärnten im Ausland gezeigt wird, zu korrigieren und zu zeigen, dass wir in der Lage sind, offene Fragen konstruktiv zu lösen. Es war uns klar, dass wir dabei durch vertrauensbildende Maßnahmen ein Klima der Toleranz schaffen müssen.

Der Vorschlag für die Lösung des Erkenntnisses des Verfassungsgeschichtshofes in der Frage der zweisprachigen Ortstafeln folgte dann der beschriebenen Logik: schrittweise Aufstellung von 158 zweisprachigen Ortstafeln bei gleichzeitigen vertrauensbildenden Maßnahmen, die dem Abbau der Vorurteile dienen sollten. Danach sollte über eine so genannte »Öffnungsklausel« weiterhin die Möglichkeit gegeben sein, bei entsprechender Willenserklärung der betroffenen Bevölkerung, zusätzliche zweisprachige Aufschriften anzubringen. Durch

diese Klausel haben wir sichergestellt, dass rechtsstaatliche Prinzipien auch zum Durchbruch kommen können und werden.

Ich meine, dass das Papier, welches wir erarbeitet haben, als »historischer Kompromiss« bezeichnet werden kann. Leider hat die Politik und insbesondere der Landeshauptmann Dr. Haider (wie auch der KAB und der Rat der Kärntner Slowenen) die große Chance dieses Kompromisses nicht erkannt und ist daher bei einer Linie geblieben, die dem Ansehen vor allem des Landes Kärnten und auch seinem eigenen nicht dienlich war und ist.

Den Weg, den wir mit der Arbeitsgruppe eingeschlagen haben, werden wir im Interesse Kärntens fortsetzen, ganz gewiss.

**Schlussaussage von:  
Josef Feldner | Bernard Sadovnik | Marjan Sturm**

Die Steine auf dem Weg zum friedlichen Miteinander müssen ausgeräumt werden, Misstrauen, diffuse Ängste, Aversionen, eine daraus resultierende mangelnde Bereitschaft zum Dialog, mangelnde Selbsterkenntnis, fehlendes Augenmaß, Realitätsverweigerung, all das sind Steine auf dem Weg zum friedlichen Miteinander. Steine, die nur von beiden Seiten gemeinsam beseitigt werden können.

Erst wenn diese „Steine“ beseitigt sind, wenn in allen das Zusammenleben von deutsch- und slowenischsprachigen Kärntnerinnen und Kärntnern belastenden Streitfragen Konsensbereitschaft an die Stelle von sturer Kompromisslosigkeit tritt, erst dann wird es ein Klima des gegenseitigen Vertrauens geben.

Ein mühsamer Weg, der nur bei ehrlichem Wollen aller zielführend sein wird, der dann aber europaweit beispielgebend sein könnte.

# Die Ortstafelfrage – eine Sachverhaltsdarstellung

Gerold Glantschnig\*

## Vom Ortstafel- zum Volksgruppengesetz

„Die Entwicklung, die sich in Kärnten im Zusammenhang mit der durch Bundesgesetz vorgeschriebenen Anbringung zweisprachiger topographischer Bezeichnungen und Aufschriften ergeben hat, erfordert baldige und wirksame Abhilfe.“

Mit diesen Worten hat der damalige Bundeskanzler Dr. Bruno Kreisky Vertreter der Kärntner Landtagsfraktionen, Bürgermeister der betroffenen Gemeinden, weiters Vertreter der slowenischen Minderheit, der großen Religionsgemeinschaften und der sich als „windisch“ bezeichnenden Gruppe österreichischer Staatsbürger sowie Experten verschiedener Fachgebiete<sup>1</sup> mit Rundschreiben vom 20. Dezember 1972 dazu eingeladen, sich in einer Kommission mit „der vordringlich gewordenen Frage der zweisprachigen Aufschriften“ zu befassen. Diese so ins Leben gerufene Kommission hieß offiziell zwar „Studienkommission für Probleme der slowenischen Volksgruppe in Kärnten“, wurde aber von der Bevölkerung wie auch von der Presse und zu meist auch im Rundfunk und im Fernsehen als „Ortstafelkommission“ bezeichnet. Sie sollte, nach dem mit dem Ortstafelgesetz vom 6. Juli 1972<sup>2</sup> gescheiterten Versuch, Art. 7 des Staatsvertrages von Wien, was die Anbringung zweisprachiger topographischer Aufschriften anbelangt, umzusetzen, die zu treffenden Maßnahmen zur Umsetzung des Art. 7 Z 3 des Staatsvertrages erörtern. Die heterogene Zusammensetzung der Studienkommission und die in ihr vertretene Meinungsvielfalt haben zwar in keinem der von ihr behandelten Problemkreise zu Lösungsvorschlägen geführt, die geeignet waren, unmittelbar in die

\* Dr. Gerold Glantschnig, stellvertretender Abteilungsleiter der Abteilung 2V-Verfassungsdienst, Amt der Kärntner Landesregierung

1 Darunter so angesehene Fachleute wie die Universitätsprofessoren Dr. Verosta, Dr. Zemanek, Dr. Jedlicka, Dr. Stourzh, DDr. Walter, Dr. Issatschenko, DDr. Koja, DDr. Matscher, Dr. Ermacora, Dr. Kronsteiner, Hon. Prof. Dr. Veiter, Min.Dir. Povel Skadegård, Gen.Sekr. der FUEV, Botschafter Dr. Erich Nettel.

2 Kundgemacht im BGBl. Nr. 270.

Rechtsordnung übernommen zu werden. Es hat aber im Rahmen dieser Kommission eine Reihe von grundsätzlichen Abklärungen gegeben, auf denen in der Folge die Redaktion des Volksgruppengesetzes aufbauen konnte.<sup>3</sup>

Hinsichtlich der Auslegung des Art. 7 Z 3 des Staatsvertrages wurde, was die Verfassung der Bezeichnungen und Aufschriften topographischer Natur sowohl in slowenischer Sprache wie in Deutsch anbelangt, vor allem Folgendes festgestellt:

- als für die Anwendung des Art. 7 Z 3 des Staatsvertrages maßgebende Gebietseinheit wurde von der weitaus überwiegenden Mehrheit der Unterkommission die Gemeinde angesehen;<sup>4</sup> dabei wurde jedenfalls hinsichtlich des maßgeblichen Prozentsatzes für die Aufstellung von zweisprachigen topographischen Aufschriften die Gemeindestruktur vor der Gemeindegliederung 1972 zur Grundlage genommen;<sup>5</sup>
- Übereinstimmung bestand darüber, dass der für die Handhabung der genannten Bestimmungen von Art. 7 Z 3 des Staatsvertrages maßgebliche Prozentsatz an slowenischer Bevölkerung umso kleiner sein muss, je größer die in Betracht gezogene Gebietseinheit ist;<sup>6</sup>
- wie groß der Prozentsatz sein sollte, der der slowenischen Minderheit die im Art. 7 Z 3 StV genannten Rechte sichert, blieb durch die Kommission unbeantwortet; die Kommission hat dazu allerdings grundsätzlich den Standpunkt vertreten, dass die Frage, welcher Prozentsatz an Minderheitenangehörigen – gemessen an der Gesamtbevölkerung in einem bestimmten territorialen Bereich – erreicht sein muss, damit Maßnahmen nach Art. 7 Z 3 des Staatsvertrages von Wien geboten erscheinen, eine wissenschaftlich nicht exakt lösbare, insoweit eine politische sei;<sup>7</sup>
- es wurde die Zugrundelegung verschiedener Prozentsätze für die

3 Vgl. Unkart – Glantschnig – Ogris, Zur Lage der Slowenen in Kärnten, 1984, S 49.

4 Vgl. Zwischenbericht der Studienkommission aus dem Jahr 1974, wiedergegeben bei Weiter, Ortstafelkommission, S 133 f.

5 Vgl. die Ausarbeitung des Kommissionsmitglieder Univ. Prof. DDr. Matscher, für die Sitzung der Kommission vom 17. Oktober 1974, wiedergegeben bei Weiter, Ortstafelkommission, S 180 f.

6 Vgl. Zwischenbericht (Anm. 4).

7 vgl. Schlussbericht der Kommission vom Juni 1975, wiedergegeben bei Weiter, Ortstafelkommission, S 342 f.

verschiedenen im Art. 7 Z 3 StV eingeräumten Rechte für vertretbar erachtet, weil die „Intensität“ der erforderlichen Minderheitenschutz-Maßnahmen sehr wohl vom prozentuellen Anteil der Minderheiten im fraglichen Gebiet abhängt.<sup>8</sup>

Die einleitende Wiedergabe dieser Ergebnisse der Studienkommission, die ihre Tätigkeit mit der Verabschiedung eines Schlussberichtes am 8. Juli 1975 beendet hat, erscheint vor allem deshalb angezeigt, weil diese Ergebnisse für die Vorbereitung der einschlägigen Bestimmungen des in der Folge ausgearbeiteten Volksgruppengesetzes von grundlegender Bedeutung waren. Das schließlich am 7. Juli 1976 vom Nationalrat beschlossene Bundesgesetz über die Rechtsstellung von Volksgruppen in Österreich (Volksgruppengesetz), kundgemacht im Bundesgesetzblatt Nr.396/1976 und die im darauf folgenden Jahr dazu erlassenen Durchführungsverordnungen, insbesondere die sog. Topographieverordnung, BGBl. Nr. 306/1977, und die Ortsnamenverordnung, BGBl. Nr. 308/1977 bildeten nämlich in der Folge durch nahezu 25 Jahre – bis zum sog. Ortstafelerkenntnis aus dem Jahre 2001 – die rechtlichen Rahmenbedingungen „die eine besondere Förderung der Volksgruppen im Interesse der Erhaltung und Sicherung des Bestandes dieser Volksgruppen und ihres besonderen Volkstums möglich machen“ sollten. So jedenfalls die einleitende Zielvorgabe in den Motivenberichten zum Volksgruppengesetz.<sup>9</sup>

## Die Genese des Ortstafelerkenntnisses

### Der Unterbrechungsbeschluss:

Eine Geschwindigkeitsübertretung im Ortsgebiet von St. Kanzian im Jahr 1994 führte in der Folge zu einem Verwaltungsstrafverfahren, das schließlich im Jahr 1999 eine Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof auslöste. Diese Beschwerde gegen den (Ersatz-)Bescheid des Unabhängigen Verwaltungssenates für Kärnten vom 27. Oktober 1999, mit dem die Berufung gegen das die Geschwindigkeitsübertre-

8 Vgl. die Ausarbeitung von Matscher für die Studienkommission, wiedergegeben bei Weiter, Ortstafelkommission, S 181.

9 217 d. Beilagen zu den Sten. Prot. XIV. GP.

tung im Ortsgebiet von St. Kanzian vom 6. September 1994 sanktionierende Straferkenntnis der Bezirkshauptmannschaft Völkermarkt abgewiesen wurde, veranlasste den Verfassungsgerichtshof mit Beschluss vom 28. Juni 2001<sup>10</sup> von Amts wegen die die Topographieregelungen des Staatsvertrages umsetzenden und konkretisierenden Bestimmungen des Volksgruppengesetzes auf ihre Verfassungsmäßigkeit und die den politischen Bezirk Völkermarkt betreffenden Regelungen der Topographieverordnung sowie die Festlegung der Ortsbezeichnung auf der Ortstafel von St. Kanzian durch Verordnung der Bezirkshauptmannschaft Völkermarkt auf ihre Gesetzmäßigkeit zu prüfen.

Anlass für diese Prüfungsinitiative des Verfassungsgerichtshofes waren folgende Erwägungen:

- unter Hinweis auf das sog. „Amtssprachenerkenntnis“ vom 4. Oktober 2000<sup>11</sup>, die Marktgemeinde Eberndorf betreffend, ging der Verfassungsgerichtshof (vorläufig) davon aus, dass dem Begriff (des Verwaltungsbezirkes mit) „gemischter Bevölkerung“ in Art. 7 Z 3 erster und zweiter Satz dieselbe Bedeutung zukomme;
- der Tatbestand der Anbringung von Bezeichnungen „topographischer Natur“ im Sinne von Art. 7 Z 3 zweiter Satz des Staatsvertrages von Wien, wäre demnach auch auf Gebiete anwendbar, die, so wie die Marktgemeinde Eberndorf, bei den letzten Volkszählungen einen Anteil von ca. 10 % slowenisch sprechender österreichischer Wohnbevölkerung aufwiesen;
- nachdem die Gemeinde St. Kanzian (am Klopeiner See) bei der Volkszählung 1991 einen Anteil von 14,5 % slowenisch sprechender österreichischer Wohnbevölkerung aufwies und dieser Anteil bzw. der Anteil slowenisch Sprechender an der Wohnbevölkerung insgesamt bei den vorhergehenden Volkszählungen 1951 20,9 %, 1961 13,2 %, 1971 16,6 % und 1981 18,4 % betrug, wobei zu berücksichtigen ist, dass bei diesen Volkszählungen auf die windischsprachige Bevölkerung 28,3 % (1951), 12,9 % (1961), 5,6 % (1971), 1,4 % 1981 und 1,7 % (1991) und auf die deutschsprachige Bevölkerung 1951 50,6 %, 1961 73,6 %, 1971 78,1 %, 1981 79,7 % und 1991 82,6 % entfielen, ging der

10 Zl. B 2075/99-7.

11 Zl. V 9199-11, Slg. Nr. 15970.

Verfassungsgerichtshof vorläufig davon aus, dass auch die Gemeinde St. Kanzian als ein Verwaltungsbezirk mit gemischter Bevölkerung einzustufen ist und demnach dort die topographischen Aufschriften zweisprachig auszuführen wären.

### **Die Gegenschrift der Landesregierung:**

Die Kärntner Landesregierung, die übrigens vom Verfassungsgerichtshof entgegen den Bestimmungen des § 58 des Verfassungsgerichtshofgesetzes<sup>12</sup> nicht ausdrücklich zur Erstattung einer Gegenäußerung zum Unterbrechungsbeschluss vom 28. Juni 2001 aufgefordert wurde, hat trotzdem mit Beschluss vom 4. September 2001<sup>13</sup> eine ausführliche Gegenäußerung erstattet und dabei den Antrag gestellt, die in Prüfung gezogenen Regelungen des Volksgruppengesetzes, der Topographieverordnung bzw. der maßgeblichen Verordnung der Bezirkshauptmannschaft Völkermarkt nicht als verfassungs- bzw. gesetzwidrig aufzuheben.

In dieser Gegenäußerung der Landesregierung wurde nicht nur die Präjudizialität der in Prüfung gezogenen Regelungen in Zweifel gezogen. Vor allem wurde in dieser Gegenäußerung auch deutlich hervorgehoben, dass eine Ortstafel vorrangig straßenverkehrspolizeilichen Charakter habe und die straßenpolizeilichen Rechtswirkungen im Hinblick auf das den nationalen Rechtsvorschriften zu Grunde liegende internationale Übereinkommen über Straßenverkehrszeichen<sup>14</sup> unabhängig von der gewählten Sprachfassung des Ortsnamens verbindlich sein müssten. Andernfalls hätte beispielsweise auch eine auf einer Ortstafel nicht nachvollzogene Änderung des Ortsnamens (z.B. eine Ergänzung des Ortsnamens mit dem Zusatz „Bad“) oder auch nur eine orthographisch unkorrekte Namenswiedergabe die straßenpolizeiliche Unbeachtlichkeit der mit einer Ortstafel vorgenommenen Ortsgebietsabgrenzung zur Folge.

12 Nach § 58 Abs. 2 Verfassungsgerichtshofgesetz 1953, BGBl. Nr. 85/1953, zuletzt geändert mit BGBl. I Nr. 80/2005 ist nämlich auch die oberste Verwaltungsbehörde des Landes (neben der Verwaltungsbehörde, die die in Prüfung gezogene Verordnung erlassen hat), zur Erstattung einer Äußerung aufzufordern.

13 Zl. 2V-BG-15141/8-2001.

14 Kundgemacht im BGBl. Nr. 291/1982.

Es wurde in der Stellungnahme auch darauf hingewiesen, dass eine Verknüpfung einer bestimmten Form der Ortsnamenwiedergabe auf der Ortstafel mit deren straßenpolizeilicher Relevanz zur Folge hätte, dass das prioritäre straßenpolizeiliche Regelungsziel in den Hintergrund gedrängt würde. Es wurde in diesem Zusammenhang ausdrücklich hervorgehoben, dass „eine ‚Belohnung‘ für eine straßenverkehrsrechtliche Übertretung, nämlich die Überschreitung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit im Ortsgebiet, ein Verhalten, das auch als Ausdruck besonderer Rücksichtslosigkeit im Straßenverkehr gewertet werden kann, in Form der Erfüllung des im Erkenntnis VfSlg. Nr. 10209/1984 ausdrücklich nicht als subjektives Recht durchsetzbar deklarierten Verlangens auf Anbringung eines Hinweiszeichens (einer Ortstafel) in deutscher und slowenischer Sprache in Aussicht zu stellen, ... in der Öffentlichkeit schwer begreifbar sein (würde)“. Es wurde darauf hingewiesen, dass der Verfassungsgerichtshof in anderen Fällen es ausdrücklich als einem Normunterworfenen nicht zumutbar bewertet hat, ein verwaltungsbehördliches Strafverfahren zu provozieren, um in diesem eine allfällige Verfassungswidrigkeit einer Verbotsnorm einwenden zu können<sup>15</sup>.

In Anbetracht der grundsätzlichen volksgruppenpolitischen Bedeutung des Prüfungsbeschlusses wurde in der Stellungnahme auch dessen „atmosphärische Wirkung“ ausdrücklich beleuchtet: in diesem Zusammenhang wurde von der Landesregierung in ihrer Gegenäußerung dem Verfassungsgerichtshof eine Stellungnahme des 1990 im Amt der Kärntner Landesregierung zur Umsetzung von Volksgruppeninteressen im Bereich der Vollziehung eingerichteten Volksgruppenbüros zur Kenntnis gebracht. Diese Stellungnahme hatte folgenden Inhalt:

„In Kärnten gibt es seit mehr als einem Jahr einen sehr positiven Dialog zwischen den drei Landtagsparteien einerseits und den beiden Zentralorganisationen der slowenischen Volksgruppe andererseits. Im Rahmen eines regelmäßig abgehaltenen ‚Runden Tisches‘ werden konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Situation der slowenischen Volksgruppe gemeinsam erarbeitet und auch umgesetzt.

Aktuelle Beispiele der letzten Zeit sind die Lösung der Kindergarten-

15 Als einschlägige Entscheidungen wurden zitiert: VfSlg. Nr. 8396/1978, 8464/1978, 11684/1988, 11853/1988, 13725/1994, 14260/1995, 15509/1999.

frage durch die Schaffung eines Fonds und die Sicherstellung der Versorgung der Volksgruppe durch ein eigenes Hörfunkprogramm. Diese beiden Maßnahmen – die über die Bestimmungen des Staatsvertrages von Wien hinausgehen – stellen einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung der Sprachkompetenz dar. Sie sind für Volksgruppen weit wichtigere Anliegen als etwa zweisprachige Topographie. So hat man z.B. im deutsch-dänischen Grenzbereich, der immer wieder als europäische Musterlösung für Minderheitenfragen erwähnt wird, auf zweisprachige Ortstafeln verzichtet, um noch immer vorhandene Belastungen aus der Geschichte zu vermeiden.

Bekanntlich ist die Frage der Ortstafeln auch in Kärnten mit sehr vielen Emotionen behaftet. Trotzdem wurde im Rahmen des „Runden Tisches“ – gestützt auf einen entsprechenden einstimmigen Beschluss der Kärntner Landesregierung – die vollständige Erfüllung der Topographie-Verordnung vereinbart und bereits eingeleitet.

Schon die Bekanntgabe des Prüfungsbeschlusses durch den Verfassungsgerichtshof hat zu großen Irritationen geführt. Es ist zu befürchten, dass durch die Neuauflage der Diskussion über weitere zweisprachige Aufschriften der positive Dialog erheblich gestört oder gar unterbrochen wird. Dies kann sicherlich nicht im Interesse der Volksgruppe der Kärntner Slowenen sein.“

Es wurde in der Gegenäußerung ausdrücklich hervorgehoben, dass mit der Wiedergabe der Wirkung des Prüfungsbeschlusses auf den aktuellen, von einer Politik der gemeinsamen kleinen Schritte geprägten Dialog mit den Vertretern der Volksgruppe, die staatsvertraglich verankerten Rechte der slowenischen Minderheit in Kärnten keineswegs in Frage gestellt werden sollten. Es sollte damit allerdings deutlich gemacht werden, dass auch die Interessenslagen von Sprachminderheiten in dem halben Jahrhundert seit der Formulierung der Minderheitenschutzbestimmungen im Staatsvertrag, die von den Sonderbeauftragten der Alliierten bereits im Zeitraum vom 17. bis 24. August 1949 ausverhandelt wurden, einem Wandel unterworfen sind. Deutlich zeige sich dieser Wandel – wie in der Gegenäußerung hervorgehoben wurde – in der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen<sup>16</sup>, die im Jahr 2001 auch von Österreich ratifiziert

16 BGBl. III Nr. 216/2001.

wurde, wo zwar weitreichende, auch in den wirtschaftlichen und sozialen Bereich hineinreichende Rechte verankert sind, das Thema zweisprachige Ortsnamen im Art. 10 Abs. 2 lit. g dieser Charta allerdings nur mehr sehr unverbindlich angesprochen wird<sup>17</sup>.

Entgegengetreten wurde in der Gegenäußerung auch der Argumentation des Verfassungsgerichtshofes im Unterbrechungsbeschluss, dass dem Begriff des „Verwaltungsbezirkes mit gemischter Bevölkerung“ im ersten und zweiten Satz von Art. 7 Z 3 des Staatsvertrages von Wien die gleiche Bedeutung zukomme. Es wurde nachgewiesen, dass der Verfassungsgerichtshof in seiner Vorjudikatur<sup>18</sup> dem Begriff des „Verwaltungsbezirkes mit gemischter Bevölkerung“, je nach dem ob es um Fragen der Amtssprache oder der Topographie ging, ein differenziertes Begriffsverständnis unterlegte, und dass ein differenziertes Verständnis auch durch die Wiener Vertragsrechtskonvention<sup>19</sup> gerechtfertigt würde, wonach unklare völkerrechtliche Regelungen vorrangig nach Ziel und Zweck auszulegen sind.

Während es im Falle des Anspruches darauf, die slowenische Sprache zusätzlich als Amtssprache verwenden zu können, darum geht, dass dem einzelnen Minderheitenangehörigen kein Nachteil daraus entstehen sollte, dass er seine Kontaktnahme mit Ämtern und Behörden besser in der ihm allenfalls geläufigeren slowenischen Sprache oder Dialektform seiner Umgebung pflegen kann oder dies bevorzugt, geht es im Zusammenhang mit der Anbringung von zweisprachigen topographischen Aufschriften – wie der Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis VfSlg. Nr. 12.836 selbst betont hat, nicht darum, „einzelnen Minderheitsangehörigen Erleichterung (zu) bringen“, – diese Rege-

17 Diese Bestimmung lautet: „in Bezug auf die örtlichen und regionalen Behörden, in deren örtlichen Zuständigkeitsbereich die Zahl der Einwohner, welche die Regional- oder Minderheitensprache gebrauchen, die nachstehenden Maßnahmen rechtfertigt, verpflichten sich die Vertragsparteien, folgendes zuzulassen und/oder dazu zu ermutigen: g) den Gebrauch oder die Annahme der herkömmlichen und korrekten Formen von Ortsnamen in Regional- oder Minderheitensprachen, wenn nötig in Verbindung mit dem Namen in der (den) Staatssprache(n).“

18 In der Gegenschrift wurden vor allem die unterschiedlichen Voraussetzungen angesprochen, die in den Erkenntnissen Slg. Nr. 15970 und 12836 für „Gebiete mit gemischter Bevölkerung“ verlangt wurden.

19 Vgl. Art. 31 Abs. 1 und 33 Abs. 4 des Übereinkommens über das Recht der Verträge, BGBl. Nr. 40/1980.

lung verfolgt vielmehr die Zielsetzung, die Allgemeinheit darauf aufmerksam zu machen, „dass hier eine ins Auge springende – verhältnismäßig größere – Zahl von Minderheitsangehörigen lebt.“

Demnach wird man bei der Festlegung des Anspruches auf Verwendung der slowenischen Sprache als Amtssprache eher großzügig vorgehen müssen, weil es dem einzelnen Minderheitsangehörigen nicht zum Nachteil gereichen sollte, dass die Siedlungsdichte der Volksgruppe in seinem Umfeld eher gering ist, während es bei der Anbringung zweisprachiger topographischer Aufschriften darum geht, nach außen die Existenz einer – in der Diktion des Verfassungsgerichtshofes – „ins Auge springende(n) – verhältnismäßig größere(n) – Zahl von Minderheitsangehörigen“ zu signalisieren und zu dokumentieren.

Gegen eine inhaltliche Identität des Verständnisses des Begriffes „Verwaltungsbezirk mit gemischter Bevölkerung“ im ersten und zweiten Satz von Art. 7 Z 3 wurde in der Gegenschrift auch der Umstand ins Treffen geführt, dass bei der Frage der Topographie auch die Tatsache zu berücksichtigen ist, dass die Siedlungsdichte und Präsenz der Volksgruppe auch auf der Gemeindeebene unausgewogen ist.<sup>20</sup> Die Orientierung an den gemeindebezogenen Siedlungsschwerpunkten im Amtssprachenerkenntnis vom 4. Oktober 2000 wurde dort deshalb als gerechtfertigt anzusehen sein, weil für die Inanspruchnahme dieses Rechtes auf unterster Ebene nur die Gemeindeämter als Amtsstellen der Gemeinden und behördliche Hilfsapparate der Gemeindevertretungsorgane in Betracht kommen. Eine im Sinne der Wiener Vertragsrechtskonvention an Ziel und Zweck orientierte Auslegung dieses Begriffes in Art. 7 Z 3 zweiter Satz StV würde es aber eher nahe legen, dem Begriff ein Verständnis zu unterlegen, das auch auf die unter der Gemeindeebene bestehenden lokalen Siedlungszentren (Ortschaften) abstellt. Der von mangelnder Geschlossenheit gekennzeichnete Siedlungsbestand der Slowenen in Kärnten wirke sich nämlich auch auf Gemeindeebene in der Form aus, dass in Gemeinden, in denen der Anteil der slowenisch sprechenden Einwohner insgesamt einen durchaus bedeutenden Prozentsatz ausmacht, neben Gebietsteilen mit hoher Siedlungsdichte der slowenisch sprechenden Volksgruppe

20 Vgl. VfSlg. Nr. 9224/1981, wo die Siedlungsweise der Volksgruppe „in unterschiedlicher Dichte, in räumlicher Verzahnung mit der deutschen Volksgruppe und größtenteils in Streulage“ beschrieben wurde.

auch solche liegen, in denen überhaupt keine Angehörigen der Volksgruppe leben oder die Volksgruppe nur in sehr geringem Prozentsatz präsent ist. Für diese unterschiedliche Sichtweise wurden in der Gegenäußerung auch die im Rahmen der Gemeindestrukturreform<sup>21</sup> aus dem Jahr 1972 vorgenommenen Gemeindezusammenlegungen in Erinnerung gerufen, die tendenziell zu flächenmäßig größeren Gemeinden führten, was aber andererseits auch zur Folge hatte, dass in einzelnen Gemeinde Gebietsteile zusammengefasst wurden, die sich, was die Volksgruppenpräsenz anbelangt, teilweise als sehr inhomogen darstellten. Es wurde in der Gegenäußerung auch darauf hingewiesen, dass sich diese Sichtweise auch bereits bei der Ausarbeitung des Volksgruppengesetzes durchgesetzt hat, wenn dort anstatt von „Gemeinden“ von „Gebietsteilen“ die Rede ist, um bei der Topographieregelung auch auf die Gemeindestruktur des Jahres 1955 zurückgreifen zu können.<sup>22</sup>

Problematisiert wurde in der Gegenäußerung schließlich die Tatsache, dass sich der Verfassungsgerichtshof bei der Beurteilung der Vertretungsstärke der slowenischen Volksgruppe ausschließlich auf die Umgangssprachenerhebungsergebnisse der Volkszählungen stützt und sogar die einzige statistische Erhebung aus dem Jahr 1976, die die Frage nach der Muttersprache zum Gegenstand hatte<sup>23</sup>, in seine Betrachtungen nicht einbezog. Dieser Umstand wurde vor allem deshalb als kritikwürdig betrachtet, weil das Österreichische Statistische Zentralamt im Jahr 1991 auf eine Anfrage ausdrücklich darauf hinwies<sup>24</sup>, dass „die Auswertung der Frage nach der Umgangssprache bei Volkszählungen keine Erhebung der Stärke der Volksgruppen (‘Minderheitenzählung oder ähnliches’) darstellt“. Die Volkszählungsergebnisse ließen, wie das Statistische Zentralamt in diesem Zusammenhang ausdrücklich betont, „lediglich Aussagen zu, wie viele Personen (auch) slowenisch als Umgangssprache benutzen“.

Das ausschließliche Abstellen auf den Sprachgebrauch wurde in der

21 Gemeindestruktur-Verbesserungsgesetz, LGBL Nr. 63/1972.

22 Vgl. 299 der Beilagen zu den Sten. Prot. des NR. XIV. GP.

23 Geheime Muttersprachenerhebung vom 14. November 1976, aufgrund des § 17 des Volkszählungsgesetzes, angeordnet mit Verordnung der Bundesregierung BGBl. Nr. 542/1976.

24 Schreiben des Österreichischen Statistischen Zentralamtes vom 18. April 1991, Zl. 99.027/01-GZ/91.

Gegenäußerung auch deshalb als unzureichend bewertet, weil das im Staatsvertrag grundlegende Minderheitenverständnis national und nicht sprachlich determiniert ist. Dies wurde im Rahmen der Gegenäußerung mit einer ausführlichen historischen Darlegung des Kärntner Landesarchivs nachgewiesen. Dem ursprünglich von den Westmächten präferierten Ausdruck „linguistic minorities“ stand im Rahmen der Staatsvertragsverhandlungen die sowjetische Haltung, die mit Nachdruck die nationale Orientierung berücksichtigt wissen wollte, gegenüber. Nachdem die Westalliierten im russischen Textvorschlag, der den Begriff „nationale Minderheit“ verwendete, die Gefahr des Entstehens eines Staates im Staate sahen, ging ihre Kompromissbereitschaft in diesem Punkt nur so weit, den Ausdruck „linguistic“ fallen zu lassen und lediglich von „minorities“ zu sprechen. Die sowjetische Seite dagegen beharrte allerdings darauf, dass im russischen Text weiterhin der Begriff „nationale Minderheit“ verwendet wird. Dieses Adjektiv wurde auch – abweichend vom englischen, französischen und deutschen Staatsvertragstext in der russischen Fassung des Textes des österreichischen Staatsvertrages ausdrücklich beibehalten<sup>25</sup>. Auch dieser historische Aspekt wurde als gegen eine prioritäre oder gar ausschließliche Heranziehung der Umgangssprachenerhebungsergebnisse bei den Volkszählungen für die Beurteilung der Volksgruppenstärke sprechender Umstand gewertet.

In Anbetracht des Umstandes, dass sich aus den Erwägungen des Verfassungsgerichtshofes im Unterbrechungsbeschluss abzuzeichnen schien, dass der Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidungsfindung ganz offensichtlich die grundsätzlichen Abklärungen, wie sie die Studienkommission im Rahmen ihres Zwischen- und Abschlussberichtes vorgenommen hat, unberücksichtigt lassen will, hat die Landesregierung schon in der Gegenäußerung diese Ergebnisse ausdrücklich angesprochen und vor allem im Rahmen der mündlichen Verhandlung vor dem Verfassungsgerichtshof am 30. November 2001 den Antrag gestellt, der Verfassungsgerichtshof möge seiner Entscheidungsfindung auch die Unterlagen der Studienkommission, insbesondere deren Zwischen- und Schlussbericht zu Grunde legen. Zur Entscheidung darüber, ob diesem Antrag des Vertreters der Kärntner Landesregierung

25 In der russischen Textfassung des Staatsvertrages wurde der Begriff „nacional 'noe men' žinstvo“, was übersetzt „nationale Minderheit“ bedeutet, verwendet; vgl. BGBl. Nr. 152/1955, S 747.

Rechnung getragen werden soll, hat der Verfassungsgerichtshof die Verhandlung am 30. November 2001 vertagt und am 13. Dezember 2001 fortgesetzt. In dieser fortgesetzten Verhandlung wurde dieser Antrag allerdings unmittelbar vor der Entscheidungsverkündung abgelehnt.

### **Die tragenden Argumente des Erkenntnisses:**

Die Erwartungen vom Ergebnis des Prüfungsverfahrens, die angesichts der Argumente des Verfassungsgerichtshofes im Unterbrechungsbeschluss ohnehin bereits relativ pessimistisch waren, wurden im Rahmen der kurzen mündlichen Begründung bei der Verkündung des Erkenntnisses am 13. Dezember 2001, aber vor allem mit der Zustellung der schriftlichen Fassung zum Jahreswechsel 2001/2002 weitestgehend bestätigt.

Der Verfassungsgerichtshof ist zwar im Erkenntnis von der noch im Unterbrechungsbeschluss vertretenen Ansicht, dass die Topographie ebenso wie das Recht auf Amtssprache auf der Gemeindeebene umzusetzen sei, letztlich abgegangen. Unter Pkt. III. 3.2.1.2 letzter Absatz hat er den Begriff „Verwaltungsbezirk“ gemäß Art. 7 Z 3 zweiter Satz des Staatsvertrages von Wien, insoweit es um das Verfassen von „Bezeichnungen und Aufschriften ... topographischer Natur“ in Form der in Rede stehenden straßenverkehrsrechtlichen Hinweiszeichen geht, nämlich ein Verständnis beigelegt, „das sich an den tatsächlichen, d.h. – gegebenenfalls – ortschaftsbezogenen Siedlungsschwerpunkten der betreffenden Volksgruppe orientiert. Demgemäß sind unter dem Begriff ‘Verwaltungsbezirk’ in diesem normativen Zusammenhang auch ‘Ortschaften’ oder ‘Gemeindeverwaltungsteile’ im mehrfach erwähnten gemeinderechtlichen Sinn zu verstehen.“ Diesen Meinungsschwenk hat der Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis letztlich aber wohl nur halbherzig vollzogen, andernfalls hätte er nicht quasi im selben Atemzug nur eine Seite weiter feststellen können, dass er der Auffassung ist, „dass dem Begriff (des Verwaltungsbezirkes mit) ‘gemischte[r] Bevölkerung’ in Art. 7 Z 3 zweiter Satz des Staatsvertrages von Wien keine andere Bedeutung zukommt als im ersten Satz dieser Bestimmung. Schon der diesbezüglich identische Wortlaut (arg.: ‘in s o l c h e n Bezirken ...’ [Hervorhebung nicht im Original]) legt diese Auslegung nahe.“

Vor allem aber hätte diese geänderte Sichtweise, angesichts des volks-

gruppenpolitisch anerkannten Grundsatzes, dass sich der für die Gewährleistung von Minderheitenrechten anzuwendende Prozentanteil verkehrt proportional zur Größe der in Betracht gezogenen Gebiets-einheit verhält, in einem weiteren Punkt Berücksichtigung finden müssen. Es hätte bei Anerkennung eines ortschaftsbezogenen Topographieregelungsansatzes nicht weiter – so wie letztlich im Erkenntnis geschehen – der auf die Gemeindeebene bezug habende Prozentsatz für die Gewährleistung des Anspruches darauf, dass die Volksgruppensprache als Amtssprache zu gewähren ist, auch im Rahmen der ortschaftsbezogenen Topographieregelung herangezogen werden dürfen.<sup>26</sup>

Der Verfassungsgerichtshof stellt demgegenüber unter III. Z 3.2.2.4 sogar fest, dass er der Auffassung ist, „das dem Begriff ‘gemischte Bevölkerung’ im Zusammenhang mit dem zweiten Satz des Art. 7 Z 3 des Staatsvertrages von Wien keine andere Bedeutung gegeben werden kann, als im ersten Satz.“ In Beharrung auf dieser Rechtsauffassung hat er ausdrücklich hervorgehoben, 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“ sei.

Obwohl der Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis einleitend zum zuletzt zitierten Satz ausdrücklich hervorhob, dass der bei seiner bisherigen Rechtsprechung bleibe, hat er sich dabei doch in einem entscheidenden Punkt vom selbst auferlegten „Neuerungsverbot“ verabschiedet. Erstmals stellte er nämlich fest, dass die Beurteilung des Vorliegens der Anwendungsvoraussetzungen des Staatsvertrages eine „über einen längeren Zeitraum“ vorzunehmende Betrachtung erfordert. Nachdem er dabei völlig offen gelassen hat, über welche Dauer sich eine derartige Betrachtung zu erstrecken hat, ist damit zwar noch immer ein nicht unbeträchtlicher Ermessens- und Interpretationsspielraum offen geblieben. Aber immerhin wurde damit erstmals klar gestellt, dass sich die Beurteilung nicht ausschließlich an den Verhältnissen des Jahres 1955, gleichsam versteinert, zu orientieren hat. Dieses neu in die Betrachtungsweise eingeführte dynamische Element steht allerdings mit dem Interesse an einem nachhaltigen Bestand der Min-

26 Vgl. III. Z 4.2. des Erkenntnisses.

derheitenrechte unübersehbar in einem Spannungsverhältnis. Dieses Verständnis legt nämlich einen engeren Aktualitätsbezug nahe, der zumindest länger zurückliegenden Gegebenheiten geringeres Gewicht beimisst als den Daten der Gegenwart und jüngeren Vergangenheit.

Hinsichtlich der in Prüfung gezogenen Ortsgebietsverordnung der Bezirkshauptmannschaft Völkermarkt für die Ortsgebiete von St. Kanzian und Klopein, hat es der Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis als ausreichend erachtet, „bloß die Anordnung der – allein deutschsprachigen – Ortsbezeichnungen: ‘St. Kanzian’ und ‘St. Kanzian, Klopein’ aufzuheben, nicht aber auch den sonstigen Regelungsgehalt der in Prüfung gezogenen Ordnungsbestimmung – der zur Folge – somit auch mit Wirkung für den Anlassfall – das Ortsgebiet iSd § 2 Abs. 1 Z 15 iVm § 20 StVO als solches festgelegt ist.“ Nachdem der Verfassungsgerichtshof allerdings ungeachtet dessen, im Zuge des fortgesetzten Prüfungsverfahrens die Beschwerde gegen den Ersatzbescheid des UVS Kärnten abwies, hatte dies die paradoxe Situation zur Folge, dass der Beschwerdeführer letztlich wegen Missachtung der Geschwindigkeitsbeschränkung in einem Ortsgebiet zur Verantwortung gezogen wurde, dessen Ortstafeln, angesichts der Anlassfallwirkung des Erkenntnisses im Normprüfungsverfahren überhaupt keine Ortsbezeichnung mehr aufwiesen. Dass dieses Ergebnis neuerlich die Präjudizialitätsdiskussion virulent werden ließ, darf nicht überraschen.

## **Zu den Umsetzungsbemühungen**

### **Enquete vom 20. Februar 2002:**

Unmittelbar nach der Zustellung und Veröffentlichung des Erkenntnisses knapp vor dem Jahreswechsel 2001/2002 entwickelte sich vor allem in Kärnten eine teilweise auch recht emotional gefärbte Diskussion darüber. Die Kundmachung des Spruches des Verfassungsgerichtshofes erfolgte hinsichtlich der Aufhebung von Teilen des Volksgruppengesetzes im BGBl. I Nr. 35/2002, hinsichtlich von Teilen der Topographieverordnung im BGBl. II Nr. 37/2002 und hinsichtlich von Teilen der Verordnung der Bezirkshauptmannschaft Völkermarkt im LGBl. Nr. 8/2002.

Im Sinne eines Beitrages zur Versachlichung der Diskussion hat Landeshauptmann Dr. Haider für 20. Februar 2002 zu einer Enquete geladen, die Gelegenheit geben sollte, auf der Basis von Expertenbeiträgen umsetzungsorientierte Lösungsvorschläge zu entwickeln.

Die Enquete wurde durch folgende Impulsreferate eingeleitet:

- Univ. Prof. Dr. Herbert HALLER: „Der Verfassungsgerichtshof als Gesetzgeber im Lichte des Ortstafelerkenntnisses“
- Univ. Prof. Dr. Richard NOVAK: „Das Verfassungsgerichtshoferkenntnis und seine mögliche verfassungsmäßige Überprüfbarkeit“
- Dr. Gerold GLANTSCHNIG: „Interpretation und Analyse des Verfassungsgerichtshoferkenntnisses“
- HR Karl ISAMBERTH: „Das Ergebnis der Volkszählung 2001 in Kärnten“.

Über die im Anschluss an die Expertenreferate geführte Diskussion und die in der Folge ausgearbeiteten Umsetzungsvorschläge im Wege einer Novelle zum Volksgruppengesetz ist in der vorliegenden Dokumentation ein eigener Beitrag (siehe S 55ff) enthalten. In der weiteren Folge wurden bei allen vom Ortstafelerkenntnis unmittelbar oder mittelbar berührten Institutionen Überlegungen angestellt, welche Initiativen zur Umsetzung des Erkenntnisses ergriffen werden sollten (könnten). Der Autor dieses Beitrages sieht sich außer Stande, alle diesbezüglichen Initiativen wiederzugeben, zumal ihm darüber auch ein vollständiger Überblick fehlt. Es sollen daher im Folgenden nur jene Umsetzungsbemühungen näher beleuchtet werden, in die der Autor auch involviert war.

### **Die Konsenskonferenzen:**

Das Bundeskanzleramt, als die auf der Ebene des Bundes sachlich zuständige Zentralstelle<sup>27</sup> hat im Bewusstsein seiner primären Umsetzungsverantwortung dadurch zu einer Lösung zu kommen versucht, dass alle in der Sache berührten und involvierten Interessensträger zu so genannten „Konsenskonferenzen“ geladen wurden.

27 Vgl. VfSlg. Nr. 3384/1958 und Teil 2 Pkt. A Z 3 der Anlage zu § 2 des Bundesministeriengesetzes 1986, BGBl. Nr. 76, zuletzt geändert mit BGBl. I Nr. 17/2003.

Im Rahmen einer solchen Konsenskonferenz am 12. Juli 2002 wurde die Installierung einer Arbeitsgruppe beschlossen, die unter dem Vorsitz eines Vertreters des Bundeskanzleramtes bestehend aus je einem Vertreter der Landesregierung, der Volksgruppenvertretungen und der Heimatverbände einen konsensualen Lösungsvorschlag ausarbeiten sollte.

Nach drei Sitzungen dieser Arbeitsgruppe am 5., 18. und 29. August 2002 einigten sich die Arbeitsgruppenmitglieder einvernehmlich<sup>28</sup> auf folgende Ergebnisse:

1. Sie legten der Konsenskonferenz eine Liste mit 102 Ortschaften vor, die im Sinne des Ortstafelerkenntnisses unbestritten als Gebiete mit gemischter Bevölkerung angesehen werden könnten.
2. Weiters wurde der Konsenskonferenz eine Liste mit 56 Ortschaften vorgelegt, über die in der Arbeitsgruppe keine Einigung erzielt werden konnte. Diese Nichteinigung war darin begründet, dass diese Liste Gebiete betraf – darunter 18 Gebietsteile, die bereits in der Topographieverordnung aus dem Jahr 1977 enthalten waren – die die im Ortstafelerkenntnis umschriebenen näheren Voraussetzungen nicht (mehr) erfüllten, weil sie entweder
  - keine „Ortschaften“ repräsentierten,
  - in Gemeinden gelegen sind, die die Mindestgrenze von 10 % slowenischer Bevölkerungsanteile über einen längeren Zeitraum nicht erreichten, oder
  - Ortschaften betrafen, die weniger als 31 österreichische Staatsbürger beherbergten und für die demnach aus Datenschutzgründen keine Veröffentlichung der Umgangssprachenerhebungsergebnisse erfolgte.
3. Der Vertreter der Volksgruppenverbände in der Arbeitsgruppe legte

28 Von Seiten der Vertreter der Heimatverbände wurde ein Vorbehalt zu Gunsten der Zustimmung der jeweiligen Gremien der vertretenen Organisationen vorgebracht; weiters erklärten die Vertreter der Heimatverbände, „dass vor einer konkreten Behandlung Einigung in einem zur Verbesserung des Klimas einzurichtenden Arbeitskreis erzielt werden muss“. Weiters hielten die Vertreter der Heimatverbände ausdrücklich fest, „dass eine allseits angestrebte Konsenslösung nur ohne internationalen Druck erzielt werden kann. Eine Internationalisierung des Ortstafelfrage verhindert somit eine Lösung im Rahmen eines innerösterreichischen Dialogs.“

außerdem Wert darauf, dass von der Arbeitsgruppe der Konsenskonferenz berichtet wird, dass in der Arbeitsgruppe über die restlichen in seiner am 29. August 2002 vorgelegten, revidierten Liste enthaltenen Ortschaften keine Einigung erzielt werden konnte (diese Liste umfasste insgesamt 256 Ortschaften, wovon aber 55 Ortschaften auf der Liste mit einem Fragezeichen versehen waren und demnach wohl auch für den Vertreter der Volksgruppenverbände nicht unstrittig erschienen).

In der darauf folgenden nächsten Konsenskonferenz am 4. September 2002 konnte über einen auf der Basis des Ergebnisses der Arbeitsgruppe erstellten Kompromissvorschlag der dem Vernehmen nach 147 Ortschaften betraf, mangels Zustimmung der Vertreter der Volksgruppenverbände keine Einigung erzielt werden. Die Zustimmung soll, soweit aus den nichtöffentlichen Beratungen Informationen vorliegen, daran gescheitert sein, dass gleichzeitig die Unterzeichnung einer sog. „Streitbeilegungserklärung“ gefordert worden sein soll.

Das diesbezüglich bekannt gewordene Entwurfspapier hatte folgenden Inhalt:

### ***Gemeinsame Erklärung***

*der Obmänner des Zentralverbandes der slowenischen Organisationen in Kärnten und des Rats der Kärntner Slowenen und der Obmänner des Kärntner Heimatdienstes und des Kärntner Abwehrkämpferbundes*

- *angesichts der historischen Veränderungen in Europa, insbesondere des Wegfalles des Eisernen Vorhanges und der Errichtung einer neuen, gerechten und dauerhaften europäischen Friedensordnung,*
- *in der festen Überzeugung, dass durch den Wunsch von Mehrheit und Minderheit in Kärnten nach Verständigung und Versöhnung ein wichtiger Beitrag für die Erhaltung des Friedens in Kärnten und Österreich, aber auch in Europa geleistet werden kann und soll,*
- *angesichts der großen Verantwortung der slowenisch - und deutschsprachigen Kärntner, am Schnittpunkt der drei großen europäischen Kulturkreise an der Errichtung einer Zone des Friedens, der Stabilität und Prosperität aktiv mitzuwirken,*

- *in Würdigung des unverwechselbaren Beitrages der deutsch- und slowenischsprachigen Kärntner zum gemeinsamen kulturellen Erbe Kärntens und Österreichs und der jahrhundertelangen gegenseitigen Bereicherungen der Kulturen beider Völker, die heute noch immer fortwirkt,*
- *in dem Bestreben, die leidvollen Kapitel der Vergangenheit abzuschließen und entschlossen, an das überwiegend friedliche und freundschaftliche Zusammenleben in der jahrhundertelangen gemeinsamen Geschichte in Kärnten anzuknüpfen,*
- *in der Überzeugung, dass zugefügtes Unrecht nicht ungeschehen gemacht werden kann, sondern allenfalls gemildert werden kann,*
- *in der Erkenntnis, dass die Ehrlichkeit vor sich selbst und das Gefühl für die Würde des Menschen verlangen, sich die Frage nach der eigenen Verantwortung zu stellen,*
- *eingedenk der Tatsache, dass es zwischen der Gleichgültigkeit gegenüber Unrecht und der aktiven Beteiligung daran nur eine schmale Grenze gibt,*
- *in Würdigung des Beschlusses des Kärntner Landtages vom 28. September 1920, in Anerkennung des Artikels 7 des Österreichischen Staatsvertrages vom 15. Mai 1955 und der im Jahr 2000 vom Parlament einstimmig beschlossenen Staatszielbestimmung in Art. 8 Abs. 2 B-VG,*
- *überzeugt, dass der jungen Generation der slowenisch - und deutschsprachigen Kärntnerinnen und Kärntner beim Prozess der Vertrauensbildung eine besondere Rolle zukommt,*

***erklären über die Vergangenheit und gemeinsame Zukunft:***

*I. Beide Seiten sind sich ihrer Verpflichtung und Verantwortung bewusst, die Beziehungen zwischen den beiden Bevölkerungsgruppen (Österreicher mit deutscher und Österreicher mit slowenischer Umgangssprache) in Kärnten im Geiste der guten Nachbarschaft und Partnerschaft aktiv weiter zu entwickeln und damit zur gemeinsamen Gestaltung des Heimatlandes Kärnten beizutragen.*

*II. Die Geschichte der beiden Bevölkerungsgruppen ist reich an großen*

*Leistungen, auf die Kärnten und Österreich zu recht stolz sein kann und die die Identitäten beider wesentlich geprägt haben.*

*Um so wichtiger ist es deshalb, sich auch den dunklen Seiten der Geschichte zu stellen, eine kritische Auseinandersetzung mit der Vergangenheit nicht zu scheuen und dazu eine klare Haltung zu finden.*

*Die Verantwortung für das in der Vergangenheit unschuldigen Menschen zugefügte Leid und Unrecht muss von beiden Seiten anerkannt werden. Ein vertrauensvoller Dialog zwischen der deutschsprachigen Bevölkerung des Landes und der slowenischen Volksgruppe ist gerade in diesem Bereich unverzichtbar.*

*III. Alle Seiten stimmen überein, dass die Beziehungen nicht auf die Vergangenheit, sondern auf die Zukunft sowie auf einen innerkärntner Dialog ausgerichtet sein werden.*

*Zum Zwecke der Verbesserung des Klimas, des gegenseitigen Vertrauens sowie der Vergangenheitsbewältigung kommen beide Seiten überein, sich zumindest einmal jährlich zu einer Aussprache über den aktuellen Stand der gegenseitigen Beziehungen in Kärnten zu treffen.*

*IV. Alle Seiten stimmen darin überein, dass die historische Entwicklung der Beziehungen zwischen Deutschen und Slowenen in Kärnten, insbesondere in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, einer Erforschung bedarf. In diesem Zusammenhang wird auf die beiden von der Frau Bundesministerin Dr. Benita Ferrero-Waldner und ihrem slowenischen Amtskollegen Dimitrij Rupel am 3. Oktober 2001 eingesetzten gemischten österreich-slowenischen Expertengruppe verwiesen.*

*V. Beide Seiten sehen zugleich in der Erhaltung und Pflege des kulturellen und sprachlichen Erbes einen wichtigen Beitrag für eine gemeinsame Zukunft in einem gemeinsamen Kärnten und Österreich sowie in einem vereinten Europa.“*

Das Nichtzustandekommen einer Einigung über den Vorschlag der zu diesem Zweck eingerichteten Arbeitsgruppe in der darauf folgenden Konsenskonferenz am 4. September 2002 hatte für eine längere Zeit einen Stillstand in den Bemühungen zur Erreichung eines konsensualen Umsetzungsvorschlages zur Folge.

## Das Dilemma der Bezirkshauptmannschaft Völkermarkt:

Bei den Überlegungen zur Umsetzung des Ortstafelerkenntnisses ist die rechtliche Problematik zu Tage getreten, dass der Bezirkshauptmannschaft Völkermarkt, die als zuständige Bezirksverwaltungsbehörde der Erwartungshaltung des Verfassungsgerichtshofes entsprechend, in unmittelbarer Anwendung der Bestimmungen des Staatsvertrages bis zum 31. 12. 2002 für das Ortsgebiet von St. Kanzian die Anbringung von Ortstafeln mit zweisprachigen Ortsbezeichnungen im Verordnungswege festlegen sollte, auf Grund der aktuellen Bundesrechtslage dafür partiell die Zuständigkeit fehlte. Dieses Dilemma hat sich allerdings – wie in der Folge dargelegt wird und wie betont wurde, unbeabsichtigt – auf andere Weise „gelöst“.

Mit dem Ortstafelerkenntnis und der damit erfolgten Aufhebung der taxativen Aufzählung jener Gebietsteile im politischen Bezirk Völkermarkt in der Topographieverordnung, für die Bezeichnungen und Aufschriften „topographischer Natur, die von Gebietskörperschaften oder von sonstigen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts angebracht werden, sowohl in deutscher als auch in slowenischer Sprache anzubringen sind,“ sollte der Bezirkshauptmannschaft Völkermarkt die Möglichkeit eröffnet bzw. die Verpflichtung aufgetragen werden, in unmittelbarer Anwendung der Bestimmungen des Art. 7 Z 3 zweiter Satz des Staatsvertrages für jene Gebietsteile in diesem politischen Bezirk zweisprachige Ortstafeln anzuordnen, die im Sinne der Begründung des Ortstafelerkenntnisses „über einen längeren Zeitraum betrachtet, einen Minderheitenprozentsatz von mehr als 10 % aufweis(-en)“. Zur Umsetzung dieses Auftrages wäre aber die Bezirkshauptmannschaft auch dazu veranlasst gewesen, eine Ortsbezeichnung in slowenischer Sprache festzulegen. Nach § 12 Abs. 2 erster Satz des Volksgruppengesetzes ist aber die Festlegung der „topographischen Bezeichnungen in der Sprache der in Betracht kommenden Volksgruppe“ der Bundesregierung im Verordnungswege nach § 2 Abs. 1 Z 2 leg. cit. vorbehalten.

Die Bundesregierung hat mit Verordnung vom 31. Mai 1977, BGBl. Nr. 308 eine derartige Verordnung zwar erlassen, mit welcher jedoch nur die slowenischen Bezeichnungen jener Ortschaften determiniert wurden, die nach der am selben Tag ergangenen sog. „Topographieverordnung“ als zweisprachig vorgesehen waren. Die Bezirkshauptmannschaft Völ-

kermarkt hätte sich daher bei einer Erlassung der Verordnung, betreffend die Ortstafeln für die Ortschaft St. Kanzian, die auch eine slowenische Ortsbezeichnung aufweisen sollten, das nach dem Volksgruppengesetz der Bundesregierung vorbehaltene Recht zur Bestimmung der slowenischen Bezeichnungen anmaßen müssen.

So wie der Verfassungsgerichtshof im Ortstafelerkenntnis unter Verweis auf Pkt. III.3.1.1 des Erkenntnisses VfSlg. Nr. 15907/2000 (sog. Amtssprachenerkenntnis) die Aufzählung der Gebietsteile in der Topographieverordnung als „abschließende Regelung“ qualifizierte, muss wohl auch die Aufzählung der slowenischen Bezeichnungen in der sog. „Ortsnamenverordnung“, BGBl. Nr. 308/1977 als taxative Aufzählung gewertet werden, nachdem beide Verordnungen auf der selben gesetzlichen Grundlage beruhen. Auch deutet die Wortwahl in § 12 Abs. 2 erster Satz Volksgruppengesetz zumindest ebenso deutlich, wie für die Gebietsteile in der Topographieverordnung, wenn nicht noch deutlicher, auf die Absicht des Volksgruppengesetzgebers hin, der Bundesregierung auch bei der Festlegung der Örtlichkeiten, sowie deren topographischen Bezeichnungen in der Volksgruppensprache den Auftrag zu einer taxativen Normierung zu geben.<sup>29</sup>

Der Ausweg aus der beschriebenen „Lähmung“ der Bezirkshauptmannschaft Völkermarkt, den Auftrag des Verfassungsgerichtshofes bis spätestens 31. 12. 2002 nachzukommen, ergab sich allerdings auf andere Weise. Im Jahr 2002 wurde – ausgelöst durch eine Entscheidung des Unabhängigen Verwaltungssenates – im gesamten politischen Bezirk Völkermarkt, eine Aktualisierung der Standorte sämtlicher Verkehrszeichen mit Verordnung vom 25. März 2002, in Kraft getreten am 15. April 2002, vorgenommen. Mit dieser Verordnung wurden auch die Standorte der Hinweiszeichen „Ortstafel“ mit der Bezeichnung „St. Kanzian“ neu festgelegt. Diese, den aktuellen Bebauungsverhältnissen angepasste Novellierung setzte somit den vom Verfassungsgerichtshof im Ortstafelerkenntnis in Prüfung gezogenen Teil der Verordnung der Bezirkshauptmannschaft Völkermarkt hinsichtlich der Ortsbezeichnungen „St. Kanzian“ und „St. Kanzian, Klopein“ außer

29 In der Verordnung nach § 2 Abs. 1 Z 2 sind nach diesem Auftrag in § 12 Abs. 2 1. Satz VGG „die Örtlichkeiten, die für eine zweisprachige Beseitigung in Betracht kommen, sowie die topographischen Bezeichnungen in der Sprache der in Betracht kommenden Volksgruppe festzulegen“, was ziemlich unmissverständlich auf eine abschließende, alle Örtlichkeiten umfassende Festlegung, hindeutet.

Kraft. Damit war die Verordnungsregelung, für deren Aufhebung der Verfassungsgerichtshof das Wirksamwerden mit 31. Dezember 2002 festlegte, schon vor diesem Termin durch eine Neufassung außer Kraft gesetzt worden.

### **Das „Karner-Paket“**

Erst im Jahr des Staatsvertragsjubiläums 2005 kam wieder Bewegung in die Ortstafeldiskussion. Unter der Gesprächsleitung von Univ. Prof. Dr. Stefan Karner, dem Leiter des Ludwig Boltzmann-Institutes für Kriegsfolgen-Forschung in Graz, haben sich wesentliche Protagonisten in der Ortstafelfrage, nämlich Dr. Josef Feldner, der Obmann des Kärntner Heimatdienstes, Bernhard Sadovnik, der Obmann der Gemeinschaft der Kärntner Slowenen und Sloweninnen, und Dr. Marijan Sturm, der Obmann des Zentralverbandes slowenischer Organisationen auf einen Vorschlag für einen „Operationskalender zur Umsetzung des Ortstafelerkenntnisses“ in Vorbereitung einer für die erste Hälfte des Jahres 2005 geplanten weiteren Konsenskonferenz geeinigt. Dieser Operationskalender sah neben einer Vervollständigung der Umsetzung der Topographieverordnung, vertrauensbildenden Maßnahmen und einem Paket akkordierter Maßnahmen eine schrittweise Umsetzung des Ortstafelerkenntnisses bis 2010 und der Einleitung eines Diskussionsprozesses über allfällige Erweiterungen der zweisprachigen Topographie ab 2010 vor.

Obwohl es zu einer offiziellen Diskussion über diesen intendierten Operationskalender in Folge Nichtzustandekommens einer weiteren Konsenskonferenz nicht kam, wird dieses in der Öffentlichkeit regelmäßig mit „Karner-Paket“ apostrophierte Umsetzungsmodell immer wieder als denkbare Kompromisslösung angesprochen.

Im Kern übernimmt der Vorschlag, was die Liste der intendierten zweisprachigen Ortschaften anbelangt, die Ergebnisse der von der Konsenskonferenz am 12. Juli 2002 mit der Vorbereitung eines konsensualen Lösungsvorschlages beauftragten Arbeitsgruppe. Dabei sollte die Umsetzung der „Liste der 102 Ortschaften“ bis 26. Oktober 2008 und der „Liste der 56 Ortschaften“ bis 2010 vorgenommen werden. Dabei wird aber offensichtlich nicht ausreichend darauf Bedacht genommen, dass die „Liste der 56 Ortschaften“ Gebiete enthält, die die im Ortstafelerkenntnis umschriebenen näheren Voraussetzungen nicht, oder nicht

mehr erfüllen. Beispielhaft sei dabei nur darauf hingewiesen, dass diese Liste aus der Gemeinde Neuhaus die Ortschaft „Draugegend“ aufweist, in welcher bereits seit zwei Volkszählungen überhaupt kein Bewohner mehr gemeldet ist; weiters enthält diese Liste für die Gemeinde Zell die Ortschaft „Zell-Koschuta“, wo sich erstmals bei der Volkszählung 2001 eine Person mit Hauptwohnsitz gemeldet hat. Bei diesen Gebietsteilen fehlt somit zweifelsfrei die Ortschaftsqualifikation<sup>30</sup>.

### **Bestrebungen nach verfassungsrechtlicher Absicherung:**

Den verschiedenen zur Diskussion gestellte Vorschlägen und Varianten zur Umsetzung des Ortstafelerkenntnisses wurde immer wieder – vor allem von den lokalen Verantwortungsträgern – entgegengehalten, dass dabei keine Garantie bestehe, dass nicht noch weitergehende Forderungen erhoben würden. Die Begründung des Ortstafelerkenntnisses ließe nämlich noch Interpretationsspielräume zu.<sup>31</sup>

Deshalb wurde ab Juni 2005<sup>32</sup> immer öfter die Forderung erhoben, dass ein allfälliger Umsetzungskompromiss verfassungsrechtlich abgesichert werden müsste, um der Gefahr vorzubeugen, dass nicht eine allfällig gemeinsam entwickelte Lösung durch eine neuerliche Anfechtung beim Verfassungsgerichtshof zu Fall gebracht werden könnte. Nach dem Verfassungsgerichtshoferkenntnis betreffend Bleiburg-Ebersdorf – über das im Folgenden berichtet wird – wurde diese Überlegung sogar Gegenstand einer Volksbefragunginitiative.

30 Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Erkenntnis Slg. Nr. 8283/1978 festgehalten, dass unter „Ortschaften ...“ herkömmlicherweise die regelmäßig aus einem verbauten Ortskern und aus den um diesem gelagerten unverbauten Grundstücken bestehenden Flächen“ zu verstehen sind.

31 Die Formulierung „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 (sei) als Verwaltungsbezirk mit gemischter Bevölkerung im Sinne des Art. 7 Z 3 zweiter Satz des Staatsvertrages von Wien zu qualifizieren“, schließt einerseits nicht aus, dass diese Qualifikation auch Ortschaften, mit geringerem Prozentsatz zuerkannt wird; außerdem ist die Länge des zu berücksichtigenden Zeitraumes nicht näher determiniert.

32 Erstmals wurde dieses Verlangen im Zuge einer Aussprache mit Bürgermeistern aus dem gemischtsprachigen Gebiet am 9. Juni 2005 erhoben.

## Das Verfassungsgerichtshoferkenntnis betreffend Bleiburg – Ebersdorf

Mit Beschluss des Verfassungsgerichtshofes vom 18. Juni 2005 wurde ein weiteres Kapitel in der Ortstafeldebatte eröffnet. Mit diesem Beschluss leitete das Höchstgericht eine neuerliche Prüfung einer Verordnung der Bezirkshauptmannschaft Völkermarkt, die Ortstafeln der Ortschaften Bleiburg und Ebersdorf betreffend, ein. Anlass war wiederum eine auf Art. 144 B-VG gestützte Beschwerde gegen eine verwaltungsrechtliche Ahndung einer Geschwindigkeitsüberschreitung im Ortsgebiet von Bleiburg. Ausschlaggebend für den Beschluss des Verfassungsgerichtshofes waren die Bedenken, dass die im Spruch des Bescheides des Unabhängigen Verwaltungssenates für Kärnten genannten Verordnungsbestimmungen der Verfassungsbestimmung des Art. 7 Z 3 zweiter Satz des Staatsvertrages von Wien widersprechen. Diese Bedenken hat der Verfassungsgerichtshof mit dem Hinweis auf die Erwägungen begründet, die er in seinem Ortstafelerkenntnis<sup>33</sup> ebenfalls zu Bestimmungen einer Verordnung der Bezirkshauptmannschaft Völkermarkt über Straßenverkehrszeichen im Verlauf der St. Kanzianer Straße L 116 formulierte, nachdem diese in allen wesentlichen Belangen den im vorliegenden Verfahren in Prüfung gezogenen Verordnungsbestimmungen entsprachen. Wenngleich die Kärntner Landesregierung in ihrer Stellungnahme zum Ordnungsprüfungsbeschluss des Verfassungsgerichtshofes vom 13. September 2005, einen neuerlichen Versuch unternahm, durch Wiederholung der wesentlichen Argumente, wie sie bereits im zum Ortstafelerkenntnis führenden Verfahren vorgebracht wurden, das Höchstgericht von seiner bisherigen Spruchpraxis abzubringen, blieben diese Bemühungen ohne Erfolg. Am 28. Dezember 2005 wurde dem Landeshauptmann das Erkenntnis<sup>34</sup> zugestellt. Im Spruch des Erkenntnisses wurden aus der in Prüfung gezogenen Verordnung der Bezirkshauptmannschaft Völkermarkt<sup>35</sup> die Worte „Bleiburg – Ebersdorf“ und „Bleiburg“ als gesetzwidrig aufgehoben. Für das Wirksamwerden der Aufhebung wurde der 30. Juni 2006 festgelegt.

Die Begründung des Erkenntnisses beschränkte sich im Wesentlichen auf einen Verweis auf die Argumente, wie sie bereits im Ortstafeler-

33 VfSlg. Nr. 16404/2001.

34 Erkenntnis vom 12. Dezember 2005, Zl. V 64/05-11.

35 Verordnung der Bezirkshauptmannschaft Völkermarkt vom 15. Juli 1982, Zl. 4600/1/81, in der Fassung der Verordnung vom 11. November 1988, Zl. 1830/1/98.

kenntnis enthalten waren. Deshalb hat sich der Verfassungsgerichtshof unter Pkt. III.2.3. nicht veranlasst gesehen „von seiner im Erkenntnis VfSlg. Nr. 16404/2001, das ua. ein Verordnungsprüfungsverfahren betraf, das in allen wesentlichen Belangen mit dem hier vorliegenden vergleichbar ist, vertretenen und dort ausführlich (insbesondere mit zahlreichen Hinweisen auf die Vorjudikatur) begründeten Rechtsauffassung abzugehen, der zu Folge eine Ortschaft, die über einen längeren Zeitraum betrachtet, bei den Volkszählungen in einem Minderheitenprozentsatz von mehr als 10 % aufweist, als Verwaltungsbezirk mit gemischter Bevölkerung iSd Art. 7 Z 3 zweiter Satz StV Wien zu qualifizieren ist.“

In einem Punkt hat sich der Verfassungsgerichtshof aber doch veranlasst gesehen, eine ergänzende Aussage (Klarstellung?) zu treffen. Unter Pkt. III.2.3. letzter Absatz hat er nämlich darauf hingewiesen, dass im vorliegenden Zusammenhang die Verfassungsbestimmung des Art. 7 Z 3 zweiter Satz StV unmittelbar anwendbar sei. Daraus ergebe sich, wie der Verfassungsgerichtshof ausdrücklich hervorhebt, „für die Bezirkshauptmannschaft die Rechtspflicht, bei Erlassung der hier in Rede stehenden verkehrspolizeilichen Verordnung die Ortsbezeichnung sowohl in deutscher als auch in slowenischer Sprache festzulegen. Was die slowenische Ortsbezeichnung anbelangt, ist diese – solange eine diesbezügliche Verordnung der Bundesregierung gemäß § 12 Abs. 2 VolksgruppenG nicht gilt – von der Bezirkshauptmannschaft in eigener Verantwortung festzulegen.“ Mit dieser Feststellung des Verfassungsgerichtshofes sollte offensichtlich das Versäumnis der Bundesregierung, ihre im § 12 Abs. 2 erster Satz in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Z 2 des Volksgruppengesetzes bestehende Zuständigkeit zur Festlegung der slowenischen Ortsbezeichnungen wahrzunehmen, überwunden werden. Ungeachtet des Umstandes, dass der Verfassungsgerichtshof eine nähere Begründung für die Festlegung – der offensichtlich nur temporären Zuständigkeit der Bezirkshauptmannschaft – schuldig bleibt, wird die Bezirkshauptmannschaft diese Feststellung bei der künftigen Vollziehung nicht ignorieren können. Wenngleich auch erwartet werden könnte, dass die Bundesregierung ihre signalisierte Umsetzungsbereitschaft zumindest dadurch dokumentiert, dass sie die bestehende Ortsnamenverordnung<sup>36</sup> punktuell um die slowenischen Ortsnamen für Bleiburg und Ebersdorf ergänzt.

36 BGBl. Nr. 308/1977.

# Vorschlag zur Umsetzung des Ortstafel-Erkenntnisses im Wege einer Änderung des Volksgruppengesetzes

Herbert H. Haller | Bernhard Raschauer |  
Gerold Glantschnig\*

Die Veröffentlichung des sog. Ortstafelerkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes vom 13. Dezember 2001, wurde von Landeshauptmann Dr. Jörg Haider zum Anlass genommen, am 20. Februar 2002 zu einer Enquete über damit im Zusammenhang stehende Fragen zu laden. Im Gefolge der Referate fand eine Diskussion der Teilnehmer an der Enquete<sup>1</sup> statt. In dieser setzte sich die Auffassung durch, dass man sich um eine „differenzierte, flexiblere Lösung“ bei der Festlegung der Voraussetzungen bemühen sollte, unter denen topographische Bezeichnungen zweisprachig anzubringen wären. Dieses Ziel sollte vor allem durch die Vermeidung von konkreten Prozentzahlen erreicht werden.

Im Zuge der Beratungen in der Enquete wurde wiederholt auch auf das sog. „friulianische Modell“<sup>2</sup> des Minderheitenschutzes hingewiesen, das darauf abzielt, die Fragen des Minderheitenschutzes näher an die betroffene Bevölkerung heranzuführen. Es sieht die Einrichtung einer paritätischen Kommission (comitato istituzionale paritetico per i problemi della minoranza slovena, Art. 3) vor und stellt auf Antragsrechte von Wahlberechtigten bzw. Gemeinderatsmitgliedern berührter Gemeinden (Art. 4) als Voraussetzung für Dekrete des Präsidenten der Republik ab.

\* Dr. Herbert H. Haller, Universitätsprofessor für Öffentliches Recht an der Wirtschaftsuniversität Wien. Mitglied des Verfassungsgerichtshofes  
Dr. Bernhard Raschauer, o. Universitätsprofessor am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien, Leiter der Abteilung für öffentliches Wirtschaftsrecht  
Dr. Gerold Glantschnig, stellvertretender Abteilungsleiter der Abteilung 2V-Verfassungsdienst, Amt der Kärntner Landesregierung

1 Zur Enquete eingeladen waren neben den Referenten Univ. Prof. Dr. Herbert Haller, Univ. Prof. Dr. Richard Novak, Dr. Glantschnig und HR Karl Isamberth, auch alle Mitglieder der Kärntner Landesregierung, die Obmänner der Landtagsklubs, die Obmänner der Volksgruppenvertretungen und der Heimatverbände, die Bezirkshauptmänner, der Präsident der Kärntner Gemeindebundes, die Abteilungsleiter der im Amt der Landesregierung berührten Abteilungen und der Präsident des Unabhängigen Verwaltungssenates.

2 Gesetz Nr. 38 vom 28. Februar 2001, Gazzetta Ufficiale vom 8.3.2001.

Im Rahmen der Diskussionen wurde schließlich an die referierenden Rechtsexperten der Wunsch herangetragen, im Sinne der bei der Enquete gewonnenen Erkenntnisse einen konkreten Umsetzungsvorschlag auszuarbeiten. Da sich Univ. Prof. Dr. Richard Novak aus Termingründen außer Stande sah, an einer solchen gemeinsamen Initiative mitzuwirken, wurde Univ. Prof. Dr. Raschauer zur Mitarbeit eingeladen.

Aus der Sicht der zur Ausarbeitung eines Umsetzungsvorschlages eingeladenem Rechtsexperten wurde die intendierte Vorgangsweise vor allem auch aus historischer Sicht als gerechtfertigt und angezeigt erachtet. Wie Stourzh (Um Einheit und Freiheit, 4. Auflage, 1998, S 160) berichtet, haben die Sonderbeauftragten der Staatsvertragsparteien bei den Verhandlungen über die Z 3 des Minderheitenschutzartikels im Staatsvertrag bewusst die Abstraktheit der gewählten Begriffe in Kauf genommen und sich ausdrücklich „auf keinen bestimmten Prozentsatz fest(gelegt)“. In diesem Sinn wurde es als auf der Hand liegend angesehen, auf eine sprachliche Konkretisierung abzustellen, die der Verfassungsgerichtshof selbst entwickelt hat. In seinem Erkenntnis VfSlg. 12.836/1991 hat der Verfassungsgerichtshof die Erfordernisse für das Vorliegen einer „gemischten Bevölkerung“ im Sinne von Art. 7 Z 3 des Staatsvertrages von Wien mit den Worten konkretisiert „das hier eine ins Auge springende – verhältnismäßig größere – Zahl von Minderheitsangehörigen lebt“.

Die Umsetzung der Überlegungen zur Umsetzung des Erkenntnisses obliegt nach der österreichischen Kompetenzverteilung dem Bund. Das Nationalitätenrecht bzw. Bestimmungen, betreffend die Rechte nationaler Minderheiten fallen nämlich zu Folge VfSlg. Nr. 3314/1958 unter den Kompetenztatbestand „Bundesverfassung“ nach Art. 10 Abs. 1 Z 1 B-VG in Gesetzgebung und Vollziehung in die Bundeszuständigkeit. Die Umsetzung der ventilierten Überlegungen bedarf daher bundesgesetzlicher Initiativen. Der Verfassungsgerichtshof hat in dem zitierten Kompetenzfeststellungserkenntnis weiters festgehalten, dass „aus Art. 7 des Österreichischen Staatsvertrages folgt ..., dass es um Maßnahmen geht, die jedenfalls auch in die Zuständigkeit des Bundes, wenngleich nur für die Länder Kärnten, Burgenland und Steiermark fallen und dass in den drei Ländern nicht verschiedenes Recht gelten kann“. Eine Regelung, mit der das Ortstafel-Erkenntnis im vorher zur Diskussion gestellten Sinne umgesetzt werden soll, kann dem-

nach nicht nur für Kärnten allein geschaffen werden, sie muss für alle im Staatsvertrag genannten Volksgruppen Geltung haben.

Mit dem beigeschlossenen Entwurf wurde ein Vorschlag zur Umsetzung dieser Überlegungen in Form einer Novelle zum Volksgruppen-gesetz unterbreitet. In Anbetracht der Sensibilität von staatlichen An-ordnungen, zweisprachige Bezeichnungen betreffend, sollte dabei vor allem auf die Ergebnisse von Volksbefragungen in den in Betracht kommenden Gebietsteilen abgestellt werden. Es wurde aber nicht nur eine derartige „demokratische“ Legitimation vorgeschlagen, sondern auch eine „fachliche“. Entsprechend den von der Judikatur entwickel-ten Erfordernissen einer „Grundlagenforschung“ im Rahmen der ört-lichen Raumplanung, soll paritätischen Kommissionen aufgetragen werden, auf der Grundlage demonstrativ umschriebener Erhebungen, die andere zielführende Ermittlungen nicht ausschließen, Vorschläge zur Festlegung der in Frage kommenden Gebietsteile zu erstatten.

Die in Aussicht genommenen Kommissionen sollten nicht nur pari-tätisch zusammengesetzt sein, sie sollten auch zu einstimmig zu fas-senden Beschlüssen finden. Vorschläge sollten also nicht gegen den Willen der Vertreter der Volksgruppenangehörigen durchgesetzt wer-den können. Derart erstellte Vorschläge auf der Grundlage konsisten-ter Gewichtungen der in Betracht kommenden Kriterien werden zwei-fellos von beträchtlichem Gewicht sein. Die Bundesregierung, als nur der parlamentarischen Verantwortung unterliegendes oberstes Organ, kann in seiner Willensbildung zwar keiner Bindung unterzogen wer-den, weshalb ihr nur der Auftrag zur „Berücksichtigung“ erteilt wer-den konnte, gleichwohl davon ausgegangen wurde, dass die politische Entscheidungsfindung die Vorschläge der Kommission nicht ignorie-ren können wird.

In Anbetracht des Umstandes, dass es sich im Gegenstand nicht um In-dividualrechte, sondern um die Rechtstellung der Volksgruppen geht, sowie in Anbetracht der Tatsache, dass der Verfassungsgerichtshof im Ortstafelerkenntnis auch die zeitliche Komponente angesprochen hat und die Rechtstellung der Volksgruppen flexibel mit dem „über einen längeren Zeitraum zu beachtenden Volksgruppenanteil“ verknüpft hat, schien es angebracht, auch eine Nachjustierung der Umschrei-bung der in Betracht kommenden Gebietsteile nach einem entspre-chenenden Zeitablauf vorzusehen.

Als Anhang wird der ausgearbeitete Umsetzungsvorschlag, der als Novelle zum Volksgruppengesetz vorgesehen ist, samt Erläuterungen wiedergegeben.

Dem Regelungsvorschlag ist auch eine Vorschlagsvariante angeschlossen, die der vorgesehenen paritätischen Topographiekommission gegenüber der Bundesregierung bindende Mitwirkungsbefugnisse einräumen würde. Im Hinblick darauf, dass die einfachgesetzliche Bindung oberster Verwaltungsorgane an Willenserklärungen anderer Stellen und Behörden, mit deren Stellung nicht vereinbar ist, müsste eine so determinierte Regelung in den Verfassungsrang gehoben werden.

## **ANHANG**

Das Bundesgesetz vom 7. Juli 1976 über die Rechtsstellung von Volksgruppen in Österreich, BGBl Nr 396/1976, zuletzt geändert mit BGBl Nr I 194/1999, wird geändert wie folgt:

### **1. § 2 Abs 1 Z 2 lautet:**

„2. Die Gebietsteile, in denen wegen der verhältnismäßig größeren Zahl der dort wohnhaften Volksgruppenangehörigen topographische Bezeichnungen zweisprachig anzubringen sind.“

### **2. Dem § 2 wird folgender Abs 3 angefügt:**

„(3) Bei der Erlassung von Verordnungen im Sinne des Abs 1 Z 2, die Gebietsteile betreffen, in denen Angehörige der in Art 7 des Staatsvertrages von Wien genannten Volksgruppen wohnhaft sind, hat die Bundesregierung außerdem Vorschläge der Paritätischen Topographiekommissionen (§ 2a) zu berücksichtigen.“

### **3. Nach § 2 werden folgende §§ 2a bis 2d eingefügt:**

#### **„§ 2a Paritätische Topographiekommissionen**

(1) Zur Beratung der Bundesregierung bei der Erlassung von Verordnungen im Sinne von § 2 Abs 1 Z 2, welche die in § 2 Abs 3 genannten Gebietsteile betreffen, werden Paritätische Topographiekommissionen – im Folgenden kurz „Kommissionen“ genannt – eingerichtet. Die Kommissionen bestehen aus dem Vorsitzenden und dem Vorsitzenden-Stellvertreter des jeweiligen Volksgruppenbeirats und zwei von der Bundesregierung nach Anhörung der jeweiligen Landesregierung für die Dauer der Funktionsperiode des jeweiligen Volksgruppenbeirates

bestellten Mitgliedern. Den Vorsitz führt der Vorsitzende des jeweiligen Volksgruppenbeirats. Die Kommissionen entscheiden einstimmig. § 4 Abs 4 und § 5 Abs 2 Satz 1 und Abs 3 gelten entsprechend.

(2) Die Kommissionen haben der Bundesregierung Vorschläge zu erstatten, in welchen Gebietsteilen wegen der verhältnismäßig größeren Zahl der dort wohnhaften Volksgruppenangehörigen topographische Bezeichnungen (§ 12) zweisprachig verfasst werden sollen.

### **§ 2b Beurteilungsgrundlagen**

(1) Die Kommissionen haben bei der Erstattung von Vorschlägen im Sinne von § 2a Abs. 2 außer den Ergebnissen der Gemeindebürgerbefragung (§ 2c) insbesondere zu berücksichtigen:

- a) die Kandidatur von Listen der betreffenden Volksgruppe bei Wahlen zu den allgemeinen Vertretungskörpern und zu Vertretungskörpern von gesetzlichen beruflichen Interessensvertretungen im betreffenden Gebietsteil und die dabei erzielten Ergebnisse;
- b) statistische Erhebungen im Rahmen des Volkszählungsrechtes;
- c) die Verwendung der betreffenden Volksgruppensprache in Schulen im betreffenden Gebietsteil;
- d) die Inanspruchnahme der Volksgruppensprache vor Behörden und Dienststellen, die ihren Sitz im betreffenden Gebietsteil haben;
- e) den Bestand von Vereinen, Stiftungen und Fonds im betreffenden Gebietsteil, die ihrem Zweck nach der Erhaltung und Sicherung der Volksgruppe, ihres besonderen Volkstums sowie ihrer Eigenschaften und Rechte dienen;
- f) die Verwendung der betreffenden Volksgruppensprache bei Gottesdiensten im betreffenden Gebietsteil.

(2) Die Organe der Gebietskörperschaften haben den Kommissionen die zur Vornahme der Beurteilung erforderlichen Auskünfte zu erteilen. Die Kommissionen können Stellungnahmen von repräsentativen Vereinigungen (§ 4 Abs 2 Z 2) einholen.

(3) Ein Gebietsteil, für den sich im Rahmen der Gemeindebürgerbefragung (§ 2c) etwa ein Viertel der Stimmberechtigten für die zweisprachige Verfassung topographischer Aufschriften ausgesprochen hat, ist jedenfalls zur Aufnahme in die gemäß § 2 Abs 1 Z 2 zu erlassende Verordnung vorzuschlagen.

(4) Gelangen die Kommissionen nicht innerhalb der ihnen von der Bundesregierung gesetzten Frist zu einer einstimmigen Empfehlung, hat der jeweilige Vorsitzende einen Bericht über den Stand der Beurteilungsgrundlagen der Bundesregierung vorzulegen.

### **§ 2c Gemeindebürgerbefragung**

(1) Zur Erforschung der Meinung der Gemeindebürger über die Anbringung zweisprachiger topographischer Aufschriften in den in § 2 Abs 3 genannten Gebietsteilen, für die der vorläufige Ermittlungsstand darauf hindeutet, dass dort eine verhältnismäßig größere Zahl an Volksgruppenangehörigen wohnt, hat die Bundesregierung, nach Anhörung der zuständigen Landesregierung und der jeweils eingerichteten Kommission, in den in Betracht kommenden Gemeinden eine Befragung der zum Nationalrat wahlberechtigten Personen, die ihren Hauptwohnsitz im Gemeindegebiet (Ortsteil) haben, anzuordnen.

(2) Eine Befragung gemäß Abs 1 kann für die gesamte Gemeinde oder für Ortsteile der Gemeinde, die mindestens einen Wahlsprengel umfassen (§ 53 Abs 1 Nationalratswahlordnung), angeordnet werden. Die Befragung ist auf einen oder mehrere Ortsteile zu beschränken, wenn der vorläufige Ermittlungsstand darauf hindeutet, dass nur in diesem Ortsteil bzw. in diesen Ortsteilen eine verhältnismäßig größere Zahl von Volksgruppenangehörigen wohnhaft sind.

(3) Die Durchführung der Befragung ist von der Bundesregierung durch Verordnung in sinngemäßer Anwendung der Bestimmungen des Volksbefragungsgesetzes 1989 zu regeln.

### **§ 2d Nachprüfung**

(1) Die Kommissionen haben nach Verstreichen eines längeren Zeitraumes seit einer Gemeindebürgerbefragung im Sinne von § 2c, frühestens jedoch zwanzig Jahre danach, zu prüfen, ob Änderungen in den Beurteilungsgrundlagen im Sinne von § 2b geänderte Verhältnisse bezüglich der Anbringung zweisprachiger topographischer Aufschriften zur Folge haben.

(2) Die Kommissionen haben eine Nachprüfung nach Ablauf des im Abs. 1 genannten Mindestzeitraumes für den betreffenden Gebietsteil einzuleiten, wenn dies von mindestens 15 v.H. der in die Wählererevidenz eingetragenen Personen, die ihren Hauptwohnsitz im be-

treffenden Gebietsteil haben, oder von einem Drittel der Mitglieder des Gemeinderates der betreffenden Gemeinde verlangt wird. Über das Ergebnis der Prüfung ist der Bundesregierung zu berichten.

(3) Ein Verlangen der Mitglieder des Gemeinderates im Sinne von Abs. 2 erfolgt im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde.“

## **VORSCHLAGSVARIANTE**

Im Sinne einer verstärkten Bindung der Bundesregierung an Vorschläge der Paritätischen Topographiekommissionen und im Interesse einer gesteigerten Mitverantwortung dieser Kommissionen wäre es denkbar,

- dass die Bundesregierung nur über Antrag der Paritätischen Topographiekommissionen Verordnungen erlassen darf und (oder)
- dass sie Verordnungen für die vorgeschlagenen Gebietsteile zu erlassen hat.

Die bindenden Mitwirkungsbefugnisse könnten auch graduell abgestuft vorgesehen werden, was aus rein verfassungssystematischer Sicht jedenfalls angezeigt erschiene.

### **Die (Maximal-)Variante erfordert folgende Modifikationen:**

1. (Z 1 bleibt unverändert)
2. Dem § 2 wird folgender Abs. 3 angefügt:  
„(3) (Verfassungsbestimmung) Die Bundesregierung hat Verordnungen im Sinne des Abs. 1 Z 2, die Gebietsteile betreffen, in denen Angehörige der in Art. 7 des Staatsvertrages von Wien genannten Volksgruppen wohnhaft sind, nur über Antrag der Paritätischen Topographiekommissionen (§ 2a) zu erlassen; sie hat solche Verordnungen für die von den Paritätischen Topographiekommissionen beantragten Gebietsteile zu erlassen.“
3. Nach § 2 werden folgende §§ 2a bis 2d eingefügt:  
„§ 2a Paritätische Topographiekommissionen  
(1) Zur Ermittlung der Gebietsteile im Sinne von § 2 Abs. 3, für die Verordnungen nach § 2 Abs. 1 Z 2 erlassen werden sollen, werden Paritätische Topographiekommissionen .... (Resttext von Abs. 1 bleibt unverändert).

(2) (Verfassungsbestimmung) Die Mitglieder der Kommissionen sind in Ausübung ihres Amtes unabhängig.

§ 2b Beurteilungsgrundlagen

(1) Die Kommissionen haben bei der Antragstellung im Sinne von § 2 Abs. 3 außer den Ergebnissen der Gemeindebürgerbefragung (§ 2c) .... (der restliche Text im § 2b Abs. 1 bleibt unverändert).

(2) (unverändert)(3) Für Gebietsteile, für die sich im Rahmen der Gemeindebürgerbefragung (§ 2c) etwa ein Viertel der Stimmberechtigten für die zweisprachige Verfassung topographischer Aufschriften ausgesprochen hat, ist jedenfalls ein Antrag im Sinne von § 2 Abs. 3 zu stellen.

(4) (entfällt)

§ 2c (Gemeindebürgerbefragung) und § 2d (Nachprüfung) bleiben unverändert.

## ERLÄUTERUNGEN

Zu Z 1 (§ 2 Abs 1 Z 2):

Die vom Verfassungsgerichtshof als verfassungswidrig aufgehobene Wortfolge soll ersetzt werden. Dafür bietet sich eine Formulierung an, die der Verfassungsgerichtshof selbst entwickelt hat. In VfSlg 12.836/1991 hat er den Begriff der „gemischten Bevölkerung“ dahin konkretisiert, „dass hier eine ins Auge springende – verhältnismäßig größere – Zahl von Minderheitsangehörigen lebt“. Diese Wendung soll, angepasst an die Terminologie des Volksgruppengesetzes, aufgegriffen werden. Von der Festlegung bestimmter Zahlen wurde aus den erläuterten Gründen abgesehen.

Zu Z 2 (§ 2 Abs 3):

Diese Bestimmung stellt die legistische Verknüpfung zu den §§ 2a ff des vorliegenden Entwurfs dar. Die darin festgelegte Berücksichtigungspflicht ist auf Gebietsteile beschränkt, in denen Angehörige der in Art 7 des Staatsvertrages von Wien genannten Volksgruppen wohnhaft sind.

Zu Z 3 (§ 2a):

Zur Beratung der Bundesregierung bei der Erlassung der „Topographieverordnungen“ für die in Art 7 des Staatsvertrages von Wien genannten Volksgruppen werden im Interesse der Arbeitsfähigkeit kleine Kommissionen vorgeschlagen. Sie sollen „paritätisch“, also durch eine

gleich große Zahl von Angehörigen der Volksgruppe und der Mehrheitsbevölkerung besetzt werden. Die Funktionsperiode soll mit jener des jeweiligen Volksgruppenbeirats harmonisiert sein und vier Jahre dauern (§ 4 Abs. 1 VGG). Sie geben sich selbst eine Geschäftsordnung. Der Aufwendersatz ist wie beim Volksgruppenbeirat geregelt. Für den Fall, dass ein einstimmiger Beschluss nicht erzielt werden kann, trifft § 2b Abs 4 Vorsorge.

Zu Z 3 (§ 2b):

Diese Bestimmung zählt beispielhaft jene Gesichtspunkte auf, die bei der Erstattung von Vorschlägen durch die Kommissionen außer den Ergebnissen der Gemeindebürgerbefragung beurteilungsrelevant sein können. Bei den genannten Gesichtspunkten handelt es sich um Umstände, die ganz allgemein Rückschlüsse auf Bestand und Dichte der Volksgruppen zulassen. Die Reihung der Anknüpfungspunkte bedingt keine Wertung.

Die Kommissionen sind grundsätzlich frei, Ermittlungen in alle Richtungen zu pflegen, soweit sie zur aufgegebenen Beurteilung förderlich sind. Sie werden allerdings der Bundesregierung ihre Erwägungen bekannt zu geben haben, welche Umstände sie veranlasst haben, eine Empfehlung für die Anbringung zweisprachiger topographischer Bezeichnungen oder für deren Verzicht zu geben.

Als Orientierung wird den Kommissionen in Abs 3 eine Wendung („etwa ein Viertel“) vorgegeben, die dem seinerzeitigen Entwurf des Volksgruppengesetzes zugrundelag, die jedoch aus heute nicht mehr nachvollziehbaren Gründen nicht zum Beschluss erhoben wurde. Ein Gebietsteil, in dem eine kleinere Zahl von Volksgruppenangehörigen lebt, wird – im Sinn eines beweglichen Systems der Kriterien – dann ein gemischtes Gebiet erkennen lassen, wenn andere Gesichtspunkte in umso deutlicherer Weise vorliegen und für eine Empfehlung des betreffenden Gebietsteils zur zweisprachigen Bezeichnung sprechen.

In Anbetracht der Fristsetzung durch den Verfassungsgerichtshof ist nicht nur eine zügige Arbeit der Kommissionen erforderlich, es ist in Abs 4 auch für den Fall Vorsorge zu treffen, dass die Kommissionen nicht zu einer einstimmigen Beschlussfassung gelangten. Über begründetes Ersuchen wird die Bundesregierung den Kommissionen auch eine Nachfrist setzen können.

Zu Z 3 (§ 2c):

In sinngemäßer Anlehnung an das Friulianische Modell soll als prioritäre Beurteilungsgrundlage eine direkt-demokratische Willensäußerung auf kommunaler Ebene dienen. Die Anordnung einer solchen Gemeindebürgerbefragung für die in § 2 Abs. 3 genannten Gebietsteile obliegt – soweit der vorläufige Ermittlungsstand darauf hindeutet, dass dort eine verhältnismäßig beträchtliche Zahl an Volksgruppenangehörigen wohnt und nach Anhörung der betreffenden Landesregierung sowie der jeweils eingerichteten Kommission – der Bundesregierung im Verordnungswege, wobei die Bestimmungen des Volksbefragungsgesetzes 1989 sinngemäß anzuwenden sind.

Für die Beurteilung weiterführend wird nur eine Befragung in Gebietsteilen sein, in denen anzunehmen ist, dass dort eine verhältnismäßig größere Zahl von Volksgruppenangehörigen lebt. Dies kann auch ein Ortsteil sein. Daher soll in Fällen, in denen eine Befragung in einem darüber hinausgehenden Umfang nicht weiterführend wäre, auch eine Befragung, eingeschränkt auf einen oder mehrere Ortsteile einer Gemeinde, möglich sein. Im Interesse der Wahrung des Stimmgeheimnisses soll eine auf Ortsteile einer Gemeinde eingeschränkte Befragung mindestens einen Wahlsprenkel umfassen. Nach § 53 Abs. 3 der Nationalratswahlordnung wird die Bildung von Wahlsprenkeln nämlich insoweit nach unten limitiert, als solche der Zustimmung der Landeswahlbehörde bedürfen, wenn sie weniger als 30 Wähler erfassen. Damit besteht aber andererseits auch die Möglichkeit allfällige kleinere Siedlungseinheiten gesondert zu erfassen.

Da die erforderlichen Verfahrensregeln durch ein bestehendes Gesetz vorherbestimmt sind, soll aus Zeitgründen eine Regelung der Befragung im Verordnungswege vorgesehen werden.

Zu Z 3 (§ 2d):

In Anbetracht des Umstandes, dass der Verfassungsgerichtshof ausdrücklich in seinem Erkenntnis auch die temporäre Komponente angesprochen hat und den Rechtsanspruch der Volksgruppe flexibel mit dem „über einen längeren Zeitraum zu betrachtenden Volksgruppenanteil“ verknüpfte, wäre in einer ergänzenden Umsetzungsregelung im Volksgruppengesetz auch eine Nachjustierung innerhalb einer Frist, die den vom Verfassungsgerichtshof angesprochenen Betrachtungszeitraum Rechnung trägt, vorzusehen.

Eine derartige Revisionspflicht hat der Verfassungsgerichtshof schon wiederholt als erforderlich angesehen (vgl. VfSlg 8212/1977), wenn die Voraussetzungen, von denen eine Behörde bei ihrer Entscheidung ausgegangen ist, nach einem längeren Zeitraum geändert sein können und somit allenfalls auch eine Modifikation der Entscheidung bedingen können.

# Die Ortstafelfrage in Kärnten und in Südtirol – ein Vergleich

Peter Hilpold | Nora Pichler\*

## Einleitung

Der seit den frühen 70er Jahren immer wieder neu entflammende Ortstafelstreit in Kärnten hat im Anschluss an das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 12. 12. 2005 einen neuen Höhepunkt erreicht. Nicht zum ersten Mal löst ein Urteil des Höchstgerichts heftige politische Reaktionen aus und offenbart, mit welchen Emotionen diese Thematik auch heute noch besetzt ist. Verstärkt durch Medien und Politik scheint diese Emotionalität jegliche sachlich-neutrale Annäherung an die Thematik zu unterbinden.

Der emotionale Umgang mit topographischen Bezeichnungen scheint aus der Distanz betrachtet im Zeitalter der Globalisierung nicht recht nachvollziehbar. Berücksichtigt man aber die Bedeutung zweisprachiger topographischer Bezeichnungen, die als „kulturelles Gut ersten Ranges“ eingestuft werden für die Erhaltung und Verteidigung der Identität von Minderheiten und ihrer Angehörigen, wird die Emotionalität der Auseinandersetzung etwas verständlicher. Ortsbezeichnungen werden zu Kristallisationspunkten sprachlich-ethnischer Auseinandersetzungen und schaukeln diese weiter auf. Historische Urängste werden geweckt und lang vergessene Konflikte zu neuem Leben erweckt.

Auch in Südtirol ist die Thematik um zweisprachige topographische Bezeichnungen heftig umstritten. Im Gegensatz zu Kärnten, wo die betroffene slowenische Minderheit auf die Aufstellung zweisprachiger Ortstafeln pocht, versuchen Teile der deutschsprachigen Volksgruppe in Südtirol eine weitgehend einnamig deutsche Lösung (sog.

\* Dr. Peter Hilpold, ao. Universitätsprofessor für Völkerrecht, Europarecht und Vergleichendes Öffentliches Recht an der Universität Innsbruck  
Dr. Nora Pichler, juristische Referentin des Allgemeinen Entschädigungsfonds für die Opfer des Nationalsozialismus, Wien

„historischer Ansatz“) durchzusetzen. Gemeinsam haben beide Fälle die Emotionalität, wenn auch in Südtirol nicht so ausgeprägt wie in Kärnten.

In dieser rechtsvergleichenden Betrachtung sollen gleich vorab Möglichkeiten und Grenzen dieses Ansatzes aufgezeigt werden: Die Rechtsvergleichung kann interessante Anregungen für die Eröffnung eines breiteren Blickwinkels im Rahmen der innerstaatlichen Diskussion liefern. Einer unmittelbaren Übertragung von Lösungsansätzen, die im jeweils anderen Rechtsrahmen gefunden worden sind, sind aber angesichts der begrenzten Vergleichbarkeit der betreffenden Regelungen – und auch des Fehlens präziser internationaler Regelungen in diesem Bereich – Grenzen gesetzt<sup>1</sup>.

## Ortstafelproblematik in Kärnten

### Gesetzliche Grundlagen

Die zentrale Rechtsnorm zur Regelung der zweisprachigen Topographie in Österreich ist Art 7 Z 3 zweiter Satz des Staatsvertrages von Wien (im Folgenden: StV Wien) aus dem Jahr 1955<sup>2</sup>. Mit dieser völkerrechtlichen Verpflichtung, die innerstaatlich in Verfassungsrang steht, hat die österreichische Bundesregierung erklärt, zweisprachige Ortstafeln in „Verwaltungs- und Gerichtsbezirken Kärntens, des Burgenlandes und der Steiermark mit slowenischer, kroatischer oder gemischter Bevölkerung“ aufzustellen.

Diese völkerrechtliche Verpflichtung wurde erst 17 Jahre später umgesetzt, nämlich mit dem Ortstafelgesetz 1972<sup>3</sup>, einer Ausführungsbestimmung zu Art 7 Z 3 StV Wien. Das OrtstafelG enthielt ein Verzeichnis mit 205 Ortschaften, in denen zweisprachige Ortsbezeichnungen vorgesehen waren.

1 Hilpold, Modernes Minderheitenrecht (2001) 363.

2 Staatsvertrag betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich, BGBl. 152/1955 zuletzt geändert durch BGBl. III Nr. 179/2002.

3 BGBl. 1972/270 (im Folgenden: OrtstafelG).

Das Gesetz wurde jedoch nie vollständig vollzogen: Nachdem die ersten zweisprachigen Ortstafeln aufgestellt worden waren, kam es im Oktober 1972 zum sog. „Ortstafelsturm“, infolge dessen keine weiteren zweisprachigen Ortstafeln mehr aufgestellt und die schon installierten wieder abgebaut wurden. Das Problem selbst blieb bis auf weiteres ungelöst.

## **Erforderlicher Volksgruppenanteil**

### DIE 25 % REGEL

Das Volksgruppengesetz 1976<sup>4</sup>, welches das Ortstafelgesetz 1972 formell aufhob, setzte den verfassungsrechtlichen Auftrag des Art 7 StV Wien weniger weitreichend um. Laut VolksgruppenG waren nun als zweisprachige Ortschaften jene anzusehen, in denen eine „verhältnismäßig beträchtliche Zahl (ein Viertel)“ an Minderheitenangehörigen beheimatet war.<sup>5</sup> Durch die 25 % Regel waren nun nur mehr 91 Ortschaften von der Minderheitenbestimmung des Art 7 StV Wien betroffen.<sup>6</sup>

Eine 25 %-Schwelle war beispielsweise auch in dem dem Londoner Memorandum des Jahres 1954 beigefügten Sonderstatut zum Schutz der Minderheiten in Triest vorgesehen. Im internationalen Vergleich ist diese Schwelle aber äußerst hoch angesetzt. Im allgemeinen italienischen Minderheitenschutzgesetz<sup>7</sup> gilt eine 15 %-Regel: Auf Antrag von 15 % der in der Wählerliste eingetragenen Bürger bzw. eines Drittels der Gemeinderäte wird eine Gemeinde zum Minderheitenschutzgebiet gerechnet.<sup>8</sup>

In Österreich, einem Land, das auf internationaler Ebene Verdienste in der Ausarbeitung und Festschreibung von Minderheitenrechten erworben hat, ließ man sich von einem solchen Vergleich aber nicht beirren. Da es sich bei dem VolksgruppenG, um eine Art „Rahmengesetz“

4 BGBl 1976/396 (im Folgenden: VolksgruppenG).

5 § 2 Abs 1 Z 2 iVm § 12 VolksgruppenG.

6 Vgl. Verordnung über slowenische Ortsbezeichnungen, BGBl. Nr. 308/1977.

7 Vgl. das Gesetz 482/1999.

8 Vgl. das allgemeine italienische Minderheitenschutzgesetz, G Nr 482 v 15. 12. 1999 und Art 10 des Gesetzes zum Schutz der slowenischen Minderheit in der Region Friaul-Julisch-Venetien, G Nr 38 v 23. 2. 2001.

handelt, werden wesentliche Regelungen in Form von Verordnungen festgelegt. So erfordert auch die Anbringung topographischer Bezeichnungen die Erlassung einer Verordnung der Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates.<sup>9</sup>

Gemäß den Erläuterungen zur Regierungsvorlage zum VolksgruppenG<sup>10</sup> hat sich der Gesetzgeber mit der 25 % Regel auf „Regelungen [berufen], die im Wesentlichen den im Völkerrecht bekannten so genannten Minderheitenschutzbestimmungen“ entsprechen würden, wobei dieser Prozentsatz „auch den Bedürfnissen der Volksgruppenangehörigen“ gerecht würde.

Dies Auffassung ist insofern unrichtig, als zu der damaligen Zeit entsprechende Minderheitenschutzbestimmungen nicht existierten und auch nicht ersichtlich ist, warum gerade eine 25 % Schwelle den Bedürfnissen der Minderheitsangehörigen entsprechen soll.<sup>11</sup>

Dennoch kann man nicht pauschal von einer unzulässigen Einschränkung gegenüber den verfassungsrechtlich geschützten Vorgaben in Art 7 StV Wien sprechen, da die Regelung, wenn auch wenig großzügig, noch immer eine zulässige Konkretisierung des Art 7 StV Wien darstellt.<sup>12</sup> Der Verfassungsgerichtshof war allerdings diesbezüglich anderer Auffassung und hat eine Ortschaft, die über einen längeren Zeitraum betrachtet, einen Minderheitenanteil von mehr als 10 Prozent aufgewiesen hat, als Verwaltungsbezirk mit gemischter Bevölkerung iSd Art 7 Z 3 zweiter Satz Staatsvertrag von Wien qualifiziert. Die laut

9 Aufgrund des § 2 Abs 1 VolksgruppenG wurde die Verordnung der Bundesregierung vom 31. Mai 1977 über die Bestimmung von Gebietsteilen, in denen topographische Bezeichnungen in deutscher und slowenischer Sprache anzubringen sind, BGBl. Nr 306/1977, kurz Topographieverordnung, erlassen.  
217 BlgNR 14. GP 9. Verordnung der Bundesregierung vom 31. Mai 1977 über die Bestimmung von Gebietsteilen, in denen topographische Bezeichnungen in deutscher und slowenischer Sprache anzubringen sind, BGBl. Nr 306/1977.

10 217 BlgNR 14. GP 9.

11 Hilpold, Der Ortsnamenstreit in Kärnten und in Südtirol, JBl 2003, 93.

12 Wie sich aus dem sog „Amtsprachenerkenntnis“, G 213/01, V 62, 63/01, ergibt, sieht der VfGH eine nähere Ausführung der diesbezüglichen Bestimmung des StV Wien als zulässig.

Vgl. dazu Hilpold, Minderheitenrecht, 349; Matscher, Die Republik Slowenien und der österreichische Staatsvertrag – Versuch eines Vergleichs zwischen dem Minderheitenproblem in Kärnten und in Südtirol, in: Europa Ethnica 3/4 2005, 140.

Volksgruppengesetz bestehende Verpflichtung, zweisprachige topographische Bezeichnung allein in jenen Gebietsteilen anzubringen, in denen eine verhältnismäßig beträchtliche Zahl von Volksgruppenangehörigen wohnhaft ist (ein Viertel), wurde als verfassungswidrig und mit Ablauf des 31. 12. 2002 als aufgehoben erklärt.<sup>13</sup>

Der Versuch, standardisierte Prozentsätze aus dem Völkerrecht für die Anwendung von Minderheitenschutznormen zu finden, kann wohl kaum gelingen. Eine derartige Forderung wäre unrealistisch, zumal der Grundkonsens im Bereich der hier beachtlichen Minderheitenschutzbestimmungen auf internationaler Basis äußerst schmal ist und ein sehr behutsames Vorgehen erkennbar ist.

Betrachtet man die internationalen Regelungen, wie die Empfehlungen der UNGEGN (United Nations Group of Experts on Geographical Names)<sup>14</sup>, aber auch die europarechtlichen Verpflichtungen, wie die Europäische Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten<sup>15</sup>, so kommt man zu dem Schluss, dass diese Regelungen sowohl für die Frage der topographischen Bezeichnungen in Kärnten als auch für die Problematik in Südtirol keine brauchbaren Lösungen enthalten.

Prozentsätze, die als Anwendungsschwelle für Minderheitenschutzregelungen dienen, sollten immer nur im Gesamtkontext der jeweiligen Situation gesehen werden<sup>16</sup> und können außerhalb davon allenfalls als Orientierungshilfe dienen. Denn auch idente Prozentsätze können in anderen Konstellationen völlig andere Wirkungen zeitigen. Minderheitenprobleme lassen sich nicht mit naturwissenschaftlichen Methoden, mit rechnerischen Vergleichen und Prozentsatzregelungen angehen. Minderheitenschutz ist als eine derart sensible und streitverfangene Materie zu sehen, dass für jede Volksgruppe nach einer individuellen Lösung zu suchen ist.

13 Vgl. das Erkenntnis vom 13.12.2001, G 213/01, abgedruckt in JBl 2002, 234.  
Vgl. dazu Hilpold, Der Ortsnamenstreit in Kärnten und in Südtirol, JBl 2003, 93.

14 Grundlage für die Bildung der Expertengruppe UNGEGN ist die Resolution 715A (XXVII) des Wirtschafts- und Sozialrates vom April 1959.

15 In Kraft seit 1. 2. 1998.

16 Hilpold, JBl 2003, 93.

In der internationalen Praxis hat sich – und diese ist für die Auslegung des Art 7 StV Wien bedeutend – eine Bandbreite von 5 – 25 % bei Anwendung von Minderheitenschutzbestimmungen entwickelt.

Der VfGH lehnte allerdings diese Bandbreite im sog. „Ortstafelerkenntnis“ mit dem Hinweis auf die besondere Entstehungsgeschichte des Art 7 StV Wien ab.

#### ANLASSFALL „ORTSTAFELERKENNTNIS“

Im Jahr 2001 hob der VfGH nach einer Verordnungs- und Gesetzesprüfung, die laut VolksgruppenG bestehende Verpflichtung zweisprachige Bezeichnungen allein in jenen Gebieten anzubringen, in denen eine verhältnismäßig beträchtliche Zahl (ein Viertel) von Volksgruppenangehörigen wohnhaft ist, als verfassungswidrig auf. Konsequenterweise fiel damit auch die Wortfolge der auf dieser Bestimmung beruhenden Topographieverordnung, die ebenfalls eine 25 % Schwelle vorsah.

#### DAS 10 % KRITERIUM

In dem sog. „Ortstafelerkenntnis“ geht der VfGH auf die in der internationalen Praxis herrschenden Bandbreite von 5 - 30 % ein. Er erkennt diese aber für Art 7 StV Wien nicht an, da sich aus dieser Bestimmung – mit Hinweis auf die Entstehungsgeschichte<sup>17</sup> und dem Zweck des Staatsvertrages – kein Prozentsatz an der äußeren Grenze der internationalen Praxis ableiten ließe.

Der VfGH bestätigt – wie schon bei dem „Amtssprachenerkenntnis“ – dass es bei zweisprachigen topographischen Bezeichnungen nicht (nur) darum geht, einzelnen Minderheitsangehörigen Erleichterungen zu bringen, sondern der Allgemeinheit Kenntnis darüber zu geben, dass hier eine ins Auge springende – verhältnismäßig größere – Zahl von Minderheitsangehörigen lebt.

Der VfGH betonte, dass auch Ortschaften, die über einen längeren

17 Im Zuge der Verhandlungen des StV Wien wurde der Textvorschlag von Großbritannien, der einen „beträchtlichen Anteil“ an Minderheitsangehörigen vorsah, zugunsten des sowjetischen Vorschlages („...mit gemischter Bevölkerung“) fallen gelassen.

Zeitraum betrachtet, einen Minderheitenprozentsatz von mehr als 10 % aufweisen, noch als Verwaltungsbezirk mit gemischter Bevölkerung iSd Art 7 Z 3 zweiter Satz StV Wien zu qualifizieren sind. Das Erkenntnis hätte zur Folge, dass mehr als 400 Ortschaften zweinamige Ortsbezeichnungen erhalten müssen.<sup>18</sup>

Nach stRspr des VfGH sind unter dem Begriff „Verwaltungsbezirke mit ... gemischter Bevölkerung“ Gebiete zu verstehen, in denen ein „zumindest nicht ganz (unbedeutender) Minderheiten-Prozentsatz“ lebt. Der VfGH scheint daher von einer nicht allzu hohen Schwelle auszugehen, um die praktische Nutzung der Minderheitenschutzbestimmung zu ermöglichen. Eine 25-Prozent-Schwelle ist für den VfGH in Anbetracht der Siedlungsstruktur der slowenischen Volksgruppe auf jeden Fall zu hoch angesetzt.

Die 10 % Schwelle des VfGH ist nicht unumstritten geblieben. Es ist auch fraglich, ob der VfGH gut daran getan hat, eine an und für sich dem Gesetzgeber vorbehaltene Aufgabe derart präzise festzulegen.<sup>19</sup>

In diesem Zusammenhang ist auch kurz auf die Problematik der Bestimmung der tatsächlichen Größe des Minderheitenanteils in den Gemeinden hinzuweisen: Um die derzeitige prozentuelle Größe der Minderheit genauer bestimmen zu können, wurde vom Kärntner Landeshauptmann eine „geheime Erhebung der Muttersprache“ gefordert, da die Volkszählungsergebnisse nicht mehr aussagekräftig seien. Eine „geheime Erhebung der Muttersprache“ ist insofern problematisch, als die Aussagekraft dieser Zählungen gering ist, da die Volksgruppen selbst eine derartige Zählung ablehnen. Die 1976 durchgeführte Volkszählung wurde teilweise von den Volksgruppen boykottiert, weshalb später andere Bemessungsgrundlagen zur Bestimmung des Minderheitenprozentsatzes herangezogen wurden.

Der VfGH selbst gibt sich in seinen Erkenntnissen für die Bestimmung der Anzahl der Volksgruppenangehörigen mit den einschlägigen statistischen Erhebungen, die sich aus den Volkszählungen ergeben, zufrieden.

18 So zitiert Adamovich in „Ortstafel-Diskussion wird immer kurioser“ <http://oesterreich.orf.at/kaernten> v 23. 11. 2005.

19 Vgl. Hilpold, JBl 2003, 101 ff; Matscher, Europa Ethnica 3/4 2005, 140.

In Südtirol ist die Zahl der Minderheitenangehörigen in den letzten Jahren konstant geblieben und die Angehörigen der deutschen und der ladinischen Volksgruppe zögern auch ganz überwiegend nicht, ihre Zugehörigkeit öffentlich zu bekunden. Interessanterweise stößt in Südtirol die Sprachgruppenerhebung gerade bei den Angehörigen der Mehrheitsbevölkerung auf Ablehnung.<sup>20</sup>

#### DIE AKTUELLE SITUATION

Der VfGH hat mit seinem Erkenntnis vom 12. 12. 2005<sup>21</sup> seinen Rechtspruch aus dem „Ortstafelerkenntnis“ bekräftigt und eine weitere<sup>22</sup> straßenpolizeiliche Verordnung als gesetzwidrig aufgehoben, die ein Ortsgebiet lediglich in deutscher Sprache festlegt.

Im Zusammenhang mit den Erkenntnissen des VfGH zu Art 7 StV Wien soll hier kurz auf das Fehlen eines geeigneten Rechtsdurchsetzungsmechanismus für die Minderheitenangehörigen eingegangen werden: Den Erkenntnissen des VfGH lagen jeweils Beschwerden gegen Strafbescheide wegen Überschreitung der zulässigen Geschwindigkeit im Ortsgebiet zugrunde: Volksgruppenangehörige fuhrten folglich mit überhöhter Geschwindigkeit durch ein Ortsgebiet. Auf den Hinweisschildern (Ortstafeln) war jeweils der Ortsname nur in deutscher Sprache angebracht und nicht auch – wie nach Art 7 Z 3 StV Wien geboten – in slowenischer Sprache. Die Strafbescheide wurden mit der Behauptung der nicht gehörigen Kundmachung des Ortsgebietes bis zum VfGH bekämpft.

Der VfGH betonte jeweils unter Hinweis auf die Vorjudikatur, dass aus Art 7 Z 3 zweiter Satz StV Wien kein subjektives Recht einzelner Minderheitenangehörigen abzuleiten sei und wies konsequenterweise in den Anlassverfahren die Beschwerden ab. Ein einklagbares Recht

20 Vgl. zum revidierten Volkszählungsmodell für Südtirol Hilpold, *Minority census and declaration of membership to a minority - a pillar of the South Tyrolean autonomy under international scrutiny*, erscheint in: *Italian Yearbook of International Law* 2005.

21 V 64/05.

22 Vgl. die früheren Erkenntnisse des VfGH, insbesondere das sog. „Ortstafelerkenntnis“ VfSlg 16.404/2001, sowie VfGH v 14. 12. 2004, V 131/03; siehe auch Holoubek/Lang, *Rechtsprechungsübersicht Verfassungsgerichtshof*, *ecolex* 2005, 330.

auf Anbringung zweisprachiger Ortstafeln gibt es demnach mangels eines hinreichend individualisierten Parteiinteresses nicht.

Zur Zeit sind beim VfGH mehrere Bescheidprüfungsbeschwerden anhängig, die darauf gerichtet sind, die dem Art 7 Z 3 StV Wien widersprechenden Straßenverkehrsverordnungen zu Fall zu bringen. Dieser „Umweg“ ist momentan die einzige Möglichkeit von Volksgruppenangehörigen auf ihr Recht auf zweisprachige Ortstafeln zu pochen.

#### UNMITTELBARE ANWENDBARKEIT

Bemerkenswert an dem aktuellen Erkenntnis ist, dass der VfGH die Verantwortung zur Erlassung der verkehrspolizeilichen Verordnung und damit das Aufstellen der zweisprachigen Ortstafeln explizit der Bezirkshauptmannschaft Völkermarkt zuweist, da im vorliegenden Fall Art 7 Z 3 zweiter Satz unmittelbar anwendbar ist. In seinen früheren Erkenntnissen<sup>23</sup> zu diesem Thema qualifizierte der VfGH Art 7 Z 3 zweiter Satz StV Wien nicht als unmittelbar anwendbar, da bis zu dem aktuellen Erkenntnis die unter Fristsetzung aufgehobenen Bestimmungen des VolksgruppenG und der Topographieverordnung weitergalten.<sup>24</sup>

Für die Aufstellung topographischer Bezeichnungen sind grundsätzlich die Landesbehörden, in diesem Fall die Straßenpolizeibehörde, zuständig. Ob es sich um eine zweisprachige Ortstafel zu handeln hat, obliegt der Entscheidung des Bundes, da die Bundesregierung für die normative Festlegung zweisprachiger topographischer Bezeichnungen durch Erlassung einer Verordnung zuständig ist.<sup>25</sup>

Wenn nun – wie im vorliegenden Fall – die Verordnung der Bundesregierung infolge der Aufhebung durch den VfGH wegfällt, kann der StV Wien diesbezüglich unmittelbar anwendbar werden und die Bezirkshauptmannschaft Völkermarkt ist in eigener Verantwortung für die Erkennung und Aufstellung zweisprachiger Ortstafeln zuständig.

23 Vgl. insbesondere VfGH Erkenntnis vom 14. 12. 2004, V 131/03 mit weiteren Verweisen.

24 Die Frist zur Aufhebung dieser Bestimmungen war der 31. 12. 2002. Maßgeblicher Zeitpunkt für den VfGH war der Zeitpunkt der Tat.

25 Gemäß § 12 Abs 2 VolksgruppenG.

Die Bezirkshauptmannschaft Völkermarkt hat bis Ende Juni 2006 Zeit, eine neue Verordnung zu erlassen und zweisprachige Ortstafeln aufzustellen. Es ist zu befürchten, dass die Frist zur Umsetzung des Erkenntnisses – ebenso wie bei den vorherigen Erkenntnissen in der Ortstafelfrage – ergebnislos verstreichen wird.

Obwohl im Hinblick auf die Unbestimmtheit des Art 7 Z 3 StV Wien die unmittelbare Anwendbarkeit dieser Bestimmung bezweifelt werden darf<sup>26</sup>, ist die Lücke, welche durch die mittlerweile aufgehobene Verordnung entstanden ist, durch die unmittelbare Anwendbarkeit des StV Wien zu schließen.

Dieses Erkenntnis des VfGH wurde – wie schon erwähnt – heftig kritisiert. So wurde dem VfGH u.a. vorgeworfen, die Rolle des Gesetzgebers zu übernehmen und damit seine Kompetenz zu überschreiten und politisch zu agieren.

Nun ist diese Kritik nicht völlig unbegründet, doch kann andererseits festgehalten werden, dass die Gewaltenteilung in einem Rechtsstaat nur funktionieren kann, wenn die Entscheidungen der Höchstgerichte respektiert und von den jeweiligen Staatsorganen vollzogen werden.

Zudem sei angemerkt, dass diese Problematik nur entstehen konnte, da der Gesetzgeber säumig geblieben ist. In der schwierigen Frage, ob es eher angemessen sei, *judicial restraint* zu üben oder für einen wirksamen Minderheitenschutz zu sorgen, hat sich der Verfassungsgerechtshof für die zweitgenannte Variante entschieden.

Infolge des VfGH Erkenntnisses vom 12. 12. 2005 wurde unter großem medialen Aufsehen die einsprachige Ortstafel „Bleiburg“ um wenige Meter verrückt. Durch dieses „Verrücken“ der einsprachigen Ortstafel „Bleiburg“ um einige Meter ist formal eine neue Verordnung erlassen worden, die wiederum über den Umweg eines Verordnungsprüfungsverfahrens beim VfGH bekämpft werden kann.

26 Kolonovits, Aktuelles Erkenntnis des VfGH (12. 12. 2005, V 64/05) zur Aufstellung von zweisprachigen Ortstafeln in Kärnten, *migralex* 01/2006, 39.

Dieses Vorgehen ist von einem staatsrechtlichen Standpunkt aus gesehen sehr bedenklich und läuft auf eine Umgehung des VfGH Erkenntnisses hinaus.

Säumigkeit bei der Umsetzung von Höchstgerichtserkenntnissen ist grundsätzlich sanktionslos. Falls die zweisprachigen Ortstafeln bis zum 30. Juni 2006 nicht aufgestellt wurden, besteht theoretisch die Möglichkeit, einen Exekutionsantrag an den Bundespräsidenten zu stellen.<sup>27</sup> In einem Interview erklärte Korinek aber, dass damit „juristisches Neuland“ betreten würde.<sup>28</sup> Der Bundespräsident kann durch Weisung direkt die Aufhebung der einsprachigen Ortstafeln und die Aufstellung von zweisprachigen Ortstafeln beauftragen.

Einerseits stellt sich die Frage der praktischen Umsetzbarkeit der Exekution des VfGH-Erkenntnisses, andererseits sollte bedacht werden, dass in dieser konfliktverfangenen Thematik das zwangsweise Aufstellen von zweisprachigen Ortstafeln als ein „falsches Signal“ ausgelegt werden kann und die Dialog- und Kompromissbereitschaft auf beiden Seiten nicht fördern würde. Eine historisch belastete Diskussion um topographische Bezeichnungen ist auch in Südtirol weiterhin aktuell, wobei dort bislang allerdings die Wogen nicht derart hoch gehen wie in Österreich.

## Die Ortsnamenfrage in Südtirol

Die Wurzel der Ortsnamenproblematik in Südtirol findet sich direkt in der Lostrennung dieses Landes von Österreich nach dem Ersten Weltkrieg, insbesondere aber in der faschistischen Machtergreifung im Jahr 1922. Mit der gezielt eingeleiteten Italienisierungspolitik 1922 wurde eine Assimilierung der deutschsprachigen Minderheit in Südtirol angestrebt. Deutschnamige topographische Bezeichnungen wurden z.T. durch frei erfundene Bezeichnungen und willkürliche Übersetzungen in das Italienische ersetzt.<sup>29</sup>

27 Vgl. Art 146 Z 2 B-VG.

28 Vgl. Die Presse, Ortstafelstreit: Höchstgericht droht mit Exekution, 30. 03. 2006.

29 Basierend auf den Namensschöpfungen des italienischen Nationalisten

Mit der Okkupation Südtirols 1943 durch die deutschen Truppen und die Eingliederung dieses Gebietes in die „Operationszone Alpenvorland“ wurden die althergebrachten deutschen Bezeichnungen wieder zugelassen.<sup>30</sup> Zumindest die faktische Gleichstellung der deutschen und italienischen Ortsbezeichnungen ist bis heute aufrecht, eine rechtliche Gleichstellung ist bis heute nicht erfolgt.

Unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg erhob Österreich Gebietsansprüche auf Südtirol. Die Alliierten lehnten eine Rückführung jedoch ab und es blieb nur mehr die Möglichkeit, in direkten Verhandlungen einen Autonomiestatus zu erreichen.

Im Pariser Vertrag 1946, dem österreichisch-italienischen Autonomieabkommen für Südtirol, verpflichtet sich Italien gegenüber Österreich hinsichtlich der Frage der Toponomastik zu einer rechtlichen Gleichstellung der deutschen und italienischen Sprache.<sup>31</sup> Diese Forderung nach einer Gleichstellung wurde im ersten Autonomiestatut der Region Trentino-Südtirol im Jahr 1948 umgesetzt: die Toponomastik fällt in die Gesetzgebungskompetenz der Provinz Bozen, wobei eine Verpflichtung zur Zweisprachigkeit festgelegt wurde. Deutsche Ortsbezeichnungen sollen gegenüber deutschsprachigen Bürgern verwendet werden „wenn ein Landesgesetz ihr Vorhandensein festgestellt und die Bezeichnungen genehmigt hat“.<sup>32</sup>

Bestimmungen desselben Inhaltes wurden auch durch das zweite Autonomiestatut 1972 erlassen, das in anderen Bereichen weitreichende Verbesserungen vorsah, was darauf schließen lässt, dass die Frage der Toponomastik nicht unbedingt ein prioritäres Verhandlungsthema der deutschsprachigen Seite war.<sup>33</sup>

Ettore Tolomei, versuchte man die Gebietsansprüche Italiens in Südtirol bis zur Brennergrenze zu rechtfertigen.

30 Vgl. die „Verordnung über vorläufige Ortsbezeichnungen in der Provinz Bozen“ vom 17. 9. 1943.

31 So sieht der Pariser Vertrag eine „parification of the German and Italian languages in public offices and official documents, as well as in bilingual topographic naming“ vor.

32 Art 86 Autonomiestatut 1948.

33 Vgl. Hilpold, Die Regelungen der Toponomastik in Südtirol, in: Marko/Ortino/Palermo/Voltmer/Woelk, Die Verfassung der Südtiroler Autonomie (2005), 386.

Die Forderung, dass auf italienischer Seite nur die ursprünglichen – also vor 1923 bestehenden – italienischen Bezeichnungen beibehalten werden, widerspricht diesem Gebot der Gleichstellung. Auch wenn die faschistische Italienisierung zwangsweise erfolgte und dies ohne Zweifel einen Aggressionsakt gegen die deutsche Minderheit darstellte, so ist zumindest ein Teil dieser Namen losgelöst von dem vergangenen Unrecht bereits in das kulturelle und regionale Bewusstsein der italienischen Volksgruppe übergegangen. Eine Rückkehr zum Zustand vor 1923 scheint nicht realistisch.<sup>34</sup>

Ebenso wenig ist eine rein wörtliche Auslegung des Pariser Vertrages, die zu einer Verpflichtung zu einer ausnahmslosen Zweinamigkeit führen könnte, sinnvoll.

Nicht alle Kunstschöpfungen aus der faschistischen Zeit sind in das Bewusstsein der italienischen Bevölkerungsgruppe übergegangen, ein beachtlicher Teil ist weithin unbekannt geblieben.

Eine grundsätzliche Zweinamigkeit schließt nicht aus, dass zwischen den Namen, die in das kulturelle Bewusstsein Eingang gefunden haben, und dem Teil, für welchen das nicht zutrifft, unterschieden wird.

Eine andere Grenze der Zweinamigkeit ist auch erkennbar zwischen der sog. Makrotoponomastik und der Mikrotoponomastik. Während hinsichtlich der Makrotoponomastik eine lückenlose Zweinamigkeit erforderlich erscheint, kann im Bereich der Mikrotoponomastik eine Einzelfallprüfung erfolgen, ob die jeweiligen italienischen Bezeichnungen in der Praxis geläufig und damit schützenswert sind.<sup>35</sup>

Ein derartiger Vorschlag<sup>36</sup> wurde in den letzten Jahren heftig diskutiert, allerdings führte die Diskussion zu dem Endergebnis, dass eine völlige Zweinamigkeit auf Seiten der italienischen Regierung eingefordert wurde. Verschiedene Exponenten der deutschsprachigen Volksgruppe verlangen dagegen eine weit gehende Zurücknahme der faschistischen italienischen Bezeichnungen.

34 Siehe auch Hilpold, JBl 99.

35 Vgl. Hilpold, JBl 99.

36 Insbesondere durch den Gesetzesentwurf des Südtiroler Landeshauptmannes Luis Durnwalder zur Regelung der Ortsnamenfrage.

## Schlussbemerkungen

In beiden Ländern ist es durch die gesteigerte Aufmerksamkeit auch in den Medien hinsichtlich dieses Themas zu einer Emotionalisierung gekommen – eine Entwicklung, die nicht gerade förderlich für eine Lösung dieser streitverfangenen Materie ist.<sup>37</sup>

Österreich kommt seiner völkerrechtlichen Verpflichtung zur Aufstellung zweisprachiger Ortstafeln weiterhin nicht nach. Die Rechtsprechung des VfGH hat in den letzten Jahren in der Ortstafelfrage zu teilweise heftigen Reaktionen geführt. Sachliche Kritik an Erkenntnissen ist in einem demokratischen Staat durchaus akzeptabel und sollte auch gefördert werden, aber es ist äußerst bedenklich, wenn die Grenzen der sachlichen Kritik weit überschritten werden und in einem demokratischen Rechtsstaat Regierungsmitglieder zur Nicht-Umsetzung von VfGH-Erkenntnissen raten, da diese ihrer Meinung nach zu politisch seien.

Auch in Südtirol wurde die Toponomastikfrage bis heute nicht geklärt. Der Umgang ist allerdings ein anderer und die Situation ist bislang nicht eskaliert – wohl auch, weil die Ausgangslage eine völlig unterschiedliche war.

Blickt man auf die völkerrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben in diesem Bereich, wird man wohl feststellen, dass sich keine Patentlösung findet. Abkommen im Rahmen des Minderheitenschutzes hinsichtlich zweisprachiger topographischer Bezeichnungen, wie z.B. die Europäische Rahmenkonvention zum Schutz der Minderheiten, verdeutlichen eine äußerst behutsame Annäherung der Staatengemeinschaft an diese Thematik und lassen den schmalen Grad des Grundkonsenses erahnen. Eine Gesamtschau der einschlägigen völkerrechtlichen Normen ergibt ein recht ernüchterndes Bild. Die Festschreibung einer international einheitlichen Lösung ist unrealistisch, da die Materie derart sensibel ist und notgedrungen ermaßen unterschiedlichen Gegebenheiten und abweichenden historischen Ausgangsbedingungen Rechnung getragen werden muss.

Es wäre zu einfach, die Wurzeln dieses Konfliktes allein in einem ir-

<sup>37</sup> Siehe auch Hilpold, Toponomastik, in: Marko/Ortino/Palermo/Voltmer/Woelk, 387.

rationalem Verhalten der Beteiligten zu sehen. Vielmehr findet hier die von Robert Jennings für das Völkerrecht als grundlegend identifizierte „Obsession gegenüber Territorialfragen“ einen nationalen Widerhall. Namen markieren im Empfinden so mancher Territorialansprüche, und in der Einforderung eines Rechts auf Benennung wird implizit ein Herrschafts- bzw. ein Loslösungsanspruch gesehen. Namen werden zum Kristallisationspunkt lange überwunden geglaubter Konflikte territorialer und ethnischer Natur.<sup>38</sup> Namen schaffen gleichzeitig aber auch Identität und nicht von ungefähr ist diese Materie nun auch in einem menschenrechtlichen Instrument, der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten – wenn auch sehr zögerlich – geregelt. Würde sich die Tragweite der Ortsnamenfrage allein auf einen Territorialkonflikt beschränken, so wäre es tatsächlich besser, diese Frage insgesamt ruhen zu lassen und zu hoffen, dass die Zeit die Wunden der Vergangenheit definitiv heilt und schließlich das Problem an sich in Vergessenheit geraten lässt. Die menschenrechtliche Dimension verlangt dagegen eine Auseinandersetzung damit – behutsam, informiert, Emotionen so weit wie möglich hintanstellend. Die Intervention des Verfassungsgerichtshofs hat der diesbezüglichen Diskussion in Österreich eine unglückliche Wendung gegeben, doch ist letztlich dafür die Politik aufgrund ihrer jahrzehntelangen Untätigkeit verantwortlich. Sie kann durch ein couragiertes Tätigwerden nun einiges von ihrem Versäumnis wieder gutmachen.

38 Siehe dazu beispielsweise den internationalen Konflikt, den die Frage der Benennung der früheren jugoslawischen Republik Makedonien heraufbeschworen hat. Vgl. dazu Hilpold, Die Makedonienfrage, in: *europa ethnica* 1993, 113 sowie ders., Makedonien und Griechenland: Belastungsprobe für die Europäische Union, in: *Integration* 1994, 1.

# Die Bemühungen zur Lösung des Kärntner Minderheitenproblems 2005

Stefan Karner\*

Der nationale Konflikt durchzieht die Geschichte Kärntens spätestens seit dem 19. Jahrhundert. Er wurde auf mehreren Ebenen (kulturell, wirtschaftlich, literarisch-ideologisch), ausgetragen, unter denen die reale der Kärntner Gesellschaft teilweise bis heute nicht verheilte Wunden zufügte.<sup>1</sup> Zur realen Ebene zählten besonders jene Ereignisse, die mit den Jahren 1918/19 (Besetzung großer Gebiete Kärntens durch SHS-Truppen, „Abwehrkampf“), 1920 (Volksabstimmung), 1942 (Deportation von rund 1.000 Kärntner Slowenen durch das NS-Regime),<sup>2</sup> 1941-1945 (Partisanenkampf), 1945 (Besetzung großer Teile Südkärntens, einschließlich Klagenfurts durch Tito-Partisanen, Deportation und Liquidierung von knapp 100 deutschsprachigen Kärntnern durch Sondereinheiten der Partisanen),<sup>3</sup> 1945-1948 (jugoslawische Gebiets-

\* Dr. Stefan Karner, Universitätsprofessor und Vorstand am Institut für Wirtschafts-, Sozial- und Unternehmensgeschichte der Universität Graz und Leiter des Ludwig Boltzmann-Instituts für Kriegsfolgen-Forschung, Graz – Wien – Klagenfurt

- 1 Eine Langfassung des Aufsatzes erscheint in Andreas Khol – Günther Ofner – Günther Burkert-Dottolo – Stefan Karner (Hgg.), Österreichisches Politisches Jahrbuch 2005. Wien 2006. – Vgl. zum gesamten Aufsatz vor allem: Stefan Karner (Hg.), Kärnten und die nationale Frage. 5 Bde. Klagenfurt – Wien – Ljubljana 2005 sowie Helmut Rumpler, Die nationale Frage im Spannungsfeld von kärntnerischem Landespatriotismus, österreichischem Staatsbewusstsein und völkischem Nationalismus 1918—1938, in: Claudia Fräss-Ehrfeld – Helmut Rumpler (Hg.), Kärnten und Wien. Zwischen Staatsidee und Landesbewusstsein. St. Karner (Hg.), Kärnten und die nationale Frage, Bd. 4. Klagenfurt – Ljubljana – Wien 2005, S. 9 – 82; Andreas Moritsch, Formen „ethnischer Säuberung“ in Kärnten, in: A. Moritsch (Hg.), Austria Slovenica. Die Kärntner Slowenen und die Nation Österreich. Unbegrenzte Geschichte, Bd. 3. Klagenfurt – Ljubljana – Wien 1996.
- 2 Stefan Karner, Die Aussiedlung von Kärntner Slowenen 1942, in: Stefan Karner – Andreas Moritsch (+) (Hgg.), Aussiedlung – Verschleppung – nationaler Kampf. Stefan Karner (Hg.), Kärnten und die nationale Frage, Bd. 1. Klagenfurt – Ljubljana – Wien 2005, S. 21-52.
- 3 Stefan Karner – Susanne Hartl, Die Verschleppungen von Kärntnern 1945 durch jugoslawische Partisanen, in: Stefan Karner – Andreas Moritsch (+) (Hgg.), Aussiedlung – Verschleppung – nationaler Kampf. St. Karner (Hg.), Kärnten und die nationale Frage, Bd. 1. Klagenfurt – Ljubljana – Wien 2005, S. 53-78.

forderungen)<sup>4</sup>, 1955 („Artikel 7“ des Staatsvertrages<sup>5</sup>, der für Kärnten u.a. Rechte auf die Verwendung der slowenischen Sprache im Unterricht, in Ämtern oder bei topographischen Aufschriften vorsah)<sup>6</sup>, Ende der 50er-Jahre („Wedenig“-Erlässe zur Abschaffung des verbindlichen Slowenisch-Unterrichtes für Pflichtschüler in Südkärnten)<sup>7</sup>, 1972 („Ortstafelsturm“), 70er-Jahre (zahlreiche Anschläge auf Denkmäler und Einrichtungen auf beiden Seiten).

Seit 1955 ist um die Umsetzung des Artikels 7 in Kärnten ein prioritäres Thema, wobei der Vertragstext in manchen Punkten verschieden interpretiert wurde und wird: Hinsichtlich des benannten Gebietes, hinsichtlich eines notwendigen Mindestanteils an Angehörigen der slowenischen Volksgruppe sowie hinsichtlich der einzelnen, aus dem Vertragstext ableitbaren Rechte.

## 1972: „Ortstafelsturm“

Zu Beginn der siebziger Jahre versuchte SPÖ-Landeshauptmann Hans Sima – etwa gegen den Rat des Klagenfurter Bürgermeisters Hans

4 Zu Umfang und wirtschaftlicher Bedeutung der Gebietsforderungen vgl. ausführlich in einem eigenen Kapitel: Stefan Karner, *Kärntens Wirtschaft 1938-1945*. Wiss. Veröff. d. Landeshauptstadt Klagenfurt, Bd. 2. Klagenfurt 1976, S. 112-119.

5 Dazu besonders die entsprechenden Abschnitte bei Gerald Stourzh, *Um Einheit und Freiheit. Staatsvertrag, Neutralität und das Ende der Ost-West-Besetzung Österreichs 1945-1955*. Wien – Köln – Graz 1998 sowie in seiner neuen, erweiterten Auflage: ders., *Um Einheit und Freiheit*. Wien 2005. Zur Entstehung des Artikels 7, erstmals auf sowjetischer Aktenbasis: Stefan Karner – Peter Ruggenthaler, „Eine weitere Unterstützung der jugoslawischen Gebietsforderungen bringt uns in eine unvorteilhafte Lage“. Der Artikel 7 des Österreichischen Staatsvertrags als diplomatischer Kompromiss, in: Stefan Karner – Andreas Moritsch (+) (Hgg.), *Aussiedlung – Verschleppung – nationaler Kampf*. St. Karner (Hg.), *Kärnten und die nationale Frage*, Bd. 1. Klagenfurt – Ljubljana – Wien 2005, S. 99-118.

6 BGBl. Nr. 152/1955, Staatsvertrag, S. 727.

7 Vgl. dazu ausführlich: Svila Tributsch, *Der Konflikt um die zweisprachige Schule in Kärnten von 1945 bis 1959*, in: Stefan Karner – Andreas Moritsch (+) (Hgg.), *Aussiedlung – Verschleppung – nationaler Kampf*. St. Karner (Hg.), *Kärnten und die nationale Frage*, Bd. 1. Klagenfurt – Ljubljana – Wien 2005, S. 79-97.

Ausserwinkler<sup>8</sup> – ohne Vorankündigung<sup>9</sup> durch die Aufstellung von zweisprachigen Ortstafeln in 205 Ortschaften der Bezirke Hermagor, Klagenfurt-Land, Villach-Land und Völkermarkt (die Slowenen-Organisationen hatten über 800 gefordert) das Anfang Juli 1972 erlassene Bundesgesetz<sup>10</sup> und den entsprechenden Passus des Artikel 7 umzusetzen.<sup>11</sup> Die Aktion scheiterte vor allem daran, dass sie ohne entsprechende Vorabgespräche und Information der Bevölkerung erfolgt war.<sup>12</sup> Die bloße Information und Zustimmung des „Kärntner Heimatdienstes“, falls sie denn erfolgt sein sollte, wurde nie öffentlich bekannt gegeben. Im so genannten „Ortstafelsturm“ wurden im Herbst 1972 sämtliche zweisprachigen Ortstafeln – teilweise mit stiller Duldung (besser: Wegsehen) der Exekutive – demontiert und beseitigt.

Auf Forderung des „Kärntner Heimatdienstes“ wurde noch 1972 die „Studienkommission für Probleme der slowenischen Volksgruppe in

- 8 Heinz Stritzl, in: Zur Aufstellung der zweisprachigen Ortstafeln 1972. Journalisten: „Wir waren überrascht!“, in: Stefan Karner – Andreas Moritsch (+) (Hgg.), Aussiedlung – Verschleppung – nationaler Kampf. St. Karner (Hg.), Kärnten und die nationale Frage, Bd. 1. Klagenfurt – Ljubljana – Wien 2005, S. 181.
- 9 Matthäus Grilc gab 2001 zu Protokoll, dass der „Kärntner Heimatdienst“ von Sima zuvor informiert worden wäre und er auch „für diese Art von Regelung die Zustimmung erhalten“ habe. Grilc gab als Quelle eine Information von Alt-LH Sima an. Deckungsgleich ist die Aussage von Dr. Marjan Sturm, der gegenüber dem Autor angab, „Sima habe ihm [Sturm] des öfteren sehr genau erzählt, dass seine Positionen zu zweisprachigen Ortstafeln innerparteilich abgesegnet waren, auch mit dem KHD, dass aber dann offensichtlich diese Frage sowohl parteipolitisch als auch innerparteilich in der SPÖ missbraucht worden wäre“. - Vgl. Die Siebzigerjahre: Zwischen „Ortstafelkrieg“ und ersten Versuchen des Dialoges. Ein Podiumsgespräch mit „Zeitzeugen“, in: Stefan Karner – Andreas Moritsch (+) (Hgg.), Aussiedlung – Verschleppung – nationaler Kampf. St. Karner (Hg.), Kärnten und die nationale Frage, Bd. 1. Klagenfurt – Ljubljana – Wien 2005, S. 187-224, hier S. 214 (= Die Siebzigerjahre).
- 10 BGBl. Nr. 270, 6.7.1972.
- 11 Reinhard Reimann, Systematische Verhinderung? Die Politik gegenüber der slowenischen Minderheit in den Siebzigerjahren, in: Stefan Karner – Andreas Moritsch (+) (Hgg.), Aussiedlung – Verschleppung – nationaler Kampf. St. Karner (Hg.), Kärnten und die nationale Frage, Bd. 1. Klagenfurt – Ljubljana – Wien 2005, S. 133-159.
- 12 Vgl. zur überraschenden Montage der Tafeln 1972: Zur Aufstellung der zweisprachigen Ortstafeln 1972. Journalisten: „Wir waren überrascht!“, in: Stefan Karner – Andreas Moritsch (+) (Hgg.), Aussiedlung – Verschleppung – nationaler Kampf. St. Karner (Hg.), Kärnten und die nationale Frage, Bd. 1. Klagenfurt – Ljubljana – Wien 2005, S. 169-185.

Kärnten“ („Ortstafel-Kommission“) einberufen<sup>13</sup>, 1976 eine „Geheime Erhebung der Muttersprache“<sup>14</sup> zwar durchgeführt, jedoch von der slowenischen Volksgruppe unter abgesprochener und stillschweigender Duldung der Bundesregierung Kreisky boykottiert (so gab es etwa in Wien mehr Slowenen als in Kärnten).

## 1976/77: Volksgruppengesetz und Topographie-Verordnung

Dennoch beschloss der Nationalrat auf der fragwürdigen Zählung aufbauend 1976 das Volksgruppengesetz,<sup>15</sup> womit Volksgruppenbeiräte eingerichtet, eine Volksgruppenförderung installiert sowie die Verwendung der Amtssprache und der topographischen Bezeichnungen geregelt wurden. Zur Anbringung zweisprachiger topographischer Aufschriften sah das Gesetz einen Mindestanteil von 25 Prozent Slowenen in den entsprechenden Orten vor.<sup>16</sup>

Aufgrund der daraus resultierenden Verpflichtung der Bundesregierung, auf dem Ordnungswege die für zweisprachige topographischen Bezeichnungen in Frage kommenden Gebietsteile in Kärn-

13 Vgl. dazu ausführlich: Josef Feldner „Stärkung der heimattreuen Kräfte: Der „Kärntner Heimatdienst“ nach dem Zweiten Weltkrieg“, in: Stefan Karner – Andreas Moritsch (+) (Hgg.), Aussiedlung – Verschleppung – nationaler Kampf. St. Karner (Hg.), Kärnten und die nationale Frage, Bd. 1. Klagenfurt – Ljubljana – Wien 2005, S. 274-280.

14 BGBl. 1976/398, vom 7.7.1976.

15 BGBl. 1976/396 vom 7. Juli 1976 über die Rechtsstellung von Volksgruppen in Österreich (Volksgruppengesetz). Das Gesetz gilt als ein Ausführungsgesetz zu Abschnitt V des III. Teiles des Staatsvertrages von St. Germain 1919 (2a/4) und des Artikels 7 des Staatsvertrages von Wien 1955.

16 Die Wortfolge von „wegen der [...] Volksgruppenangehörigen“ hat der VfGH mit VfSlg 16.404/2001 mit Wirkung v. 1.1.2003 wegen Widerspruchs zum Inhalt der staatsvertraglichen Regelung („In den Verwaltungs- und Gerichtsbezirken Kärntens, des Burgenlandes und der Steiermark mit slowenischer, kroatischer oder gemischter Bevölkerung wird die slowenische oder kroatische Sprache zusätzlich zum Deutschen als Amtssprache zugelassen. In solchen Bezirken werden die Bezeichnungen und Aufschriften topographischer Natur sowohl in slowenischer oder kroatischer Sprache wie in Deutsch verfasst“) aufgehoben. Eine „Ersatzregelung“ wurde nicht erlassen. Daher steht seit 1.1.2003 das Volksgruppengesetz in der um die aufgehobene Wortfolge bereinigten Fassung in Geltung. Vgl. Staatsvertragstext, Artikel 7, Z. 3.

- ten festzulegen, beschloss die Regierung Kreisky am 31. Mai 1977:<sup>17</sup>
- die „Ortstafel-Verordnungen“ über die Bestimmung von Gebietsteilen, in denen topographische Bezeichnungen in deutscher und slowenischer Sprache anzubringen waren und die slowenischen Bezeichnungen für 91 Orte festgesetzt wurden<sup>18</sup>.
  - die Verordnung über die Bestimmung der Gerichte, Verwaltungsbehörden und sonstigen Dienststellen, vor denen die slowenische Sprache zusätzlich zur deutschen Sprache als Amtssprache zugelassen wurde. Konkret zur Regelung der Amtssprache in einzelnen Gemeinden und Gendarmerieposten der politischen Bezirke Klagenfurt-Land, Villach-Land und Völkermarkt, bei den Bezirksgerichten Ferlach, Eisenkappel und Bleiburg, den Bezirkshauptmannschaften Villach-Land, Klagenfurt-Land (ausgenommen Feldkirchen) und Völkermarkt.<sup>19</sup>

Die für die weitere Entwicklung der Ortstafelfrage maßgeblichen Bestimmungen der gemäß dem Volksgruppengesetz 1976 erlassenen „Ortstafel-Verordnung“ 1977 lauteten in der maßgeblichen Textierung:<sup>20</sup>

*„§1. In folgenden Gebietsteilen [...] sind Bezeichnungen und Aufschriften topographischer Natur, die von Gebietskörperschaften oder von sonstigen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts*

17 BGBl. Nr. 306/1977, vom 14.6.1977; Verordnung der Bundesregierung vom 31.5.1977, in Kraft getreten am 1.7.1977, mit der Liste jener Orte, in denen topographische Bezeichnungen in deutscher und in slowenischer Sprache anzubringen sind. Was die Gebietsteile im politischen Bezirk Völkermarkt betraf, so wurde vom VfGH mit VfSlg 16.404/2001, ebenfalls mit Wirkung ab 1.1.2003, die Verordnung „in der Gemeinde Bleiburg in den Gebieten der ehemaligen Gemeinden Feistritz ob Bleiburg und Moos, in der Gemeinde Eisenkappel-Vellach im Gebiet der ehemaligen Gemeinde Vellach, in der Gemeinde Globasnitz und in der Gemeinde Neuhaus im Gebiet der ehemaligen Gemeinde Schwabegg“ als gegen § 2, Abs. 2. des Volksgruppengesetzes verstößend qualifiziert und aufgehoben. Denn nach ständiger Rechtsprechung des VfGH ist die Norm des Artikels 7, Z. 3, zweiter Satz des Staatsvertrages bei Fehlen einer gesetzlichen Ausführungsregelung unmittelbar anwendbar. Auch hier unterblieb eine Ersatzregelung, so dass sie ohne die angesprochenen Gebietsteile des Bezirkes Völkermarkt derzeit in Geltung ist.

18 BGBl. 1977/306, 308. - Aufgrund der 25-Prozent-Regelung wären 235 Ortschaften (in insgesamt 27 Gemeinden) in der Topographieverordnung zu erfassen gewesen, was jedoch aus politischen Rücksichtnahmen und Bedenken nicht durchgeführt wurde. Angemerkt muss auch werden, dass die statistische Basis für eine derartige Regelung umstritten war.

19 BGBl. 1977/307.

20 BGBl. 1977/306.

*angebracht werden, sowohl in deutscher als auch slowenischer Sprache anzubringen:*

- 1. Im politischen Bezirk Klagenfurt-Land: In der Gemeinde Ebental im Gebiet der ehemaligen Gemeinde Radsberg, in der Gemeinde Ferlach im Gebiet der ehemaligen Gemeinde Windisch-Bleiberg, in der Gemeinde Ludmannsdorf in den Gebieten der ehemaligen Gemeinden Ludmannsdorf und Oberdörfel und in der Gemeinde Zell;*
- 2. im politischen Bezirk Völkermarkt: In der Gemeinde Bleiburg in den Gebieten der ehemaligen Gemeinden Feistritz ob Bleiburg und Moos, in der Gemeinde Eisenkappel-Vellach im Gebiet der ehemaligen Gemeinde Vellach, in der Gemeinde Globasnitz und in der Gemeinde Neuhaus im Gebiet der ehemaligen Gemeinde Schwabegg“.*

Weitere Verordnungen betrafen 1976, 1977 und 1979 die Einsetzung von Volksgruppenbeiräten beim Bundeskanzleramt zur Beratung der Bundesregierung und der Bundesminister in Volksgruppenangelegenheiten sowie die Regelung von Förderungsmaßnahmen durch den Bund zur Erhaltung und Sicherung des Bestandes der Volksgruppen, ihres Volkstums sowie ihrer Eigenschaften und Rechte.<sup>21</sup>

Wichtige nationale Positionen schuf und festigte die slowenische Volksgruppe nach der Kärntner Diözesansynode vor allem in der Katholischen Kirche des Südkärntner Gebietes (Predigt- und Beichtsprache, Liturgiesprache Slowenisch seit dem Vaticanum II, Predigt- und Beichtsprache), was in zahlreichen Kirchengemeinden, unabhängig von der politischen Entwicklung um die Minderheitenrechte, zu einem latenten, parallelen Konflikt führte. Predigten und Beichten waren in Südkärnten stets in beiden Sprachen möglich gewesen, die Liturgiesprache Slowenisch wurde ebenso wie die Liturgiesprache Deutsch seit dem II. Vaticanum zu Beginn der sechziger Jahre üblich.

21 Vgl. dazu: Claudia Fräss-Ehrfeld, Zwischen Bundeskompetenz und Kärntner Realität. Die Kärntner Minderheitenproblematik in der Zweiten Republik 1945-1976, in: Claudia Fräss-Ehrfeld – Helmut Rumpler (Hg.), Kärnten und Wien. Zwischen Staatsidee und Landesbewusstsein. St. Karner (Hg.), Kärnten und die nationale Frage, Bd. 4. Klagenfurt – Ljubljana – Wien 2005, S. 83-162, hier S. 152f.

Von den 1977 verordneten 91 zweisprachigen Ortschaften wurden bis 2002 in 73 (später 75) zweisprachige Ortstafeln<sup>22</sup> aufgestellt oder zumindest zweisprachige Wegweiser angebracht. Unter den fehlenden 16 Orten waren zwei größere Orte (Windisch-Bleiberg und Schwabegg) sowie einige kleine Ortschaften, bei denen eine Aufstellung von Ortstafeln nach der Straßenverkehrsordnung überhaupt zu prüfen war.

## Der Dialog beginnt

- Die aufgestellten Ortstafeln blieben im Wesentlichen bis in die späten neunziger Jahre außer Streit, auch weil man in Kärnten mit ersten vertrauensbildenden Gesprächen und Maßnahmen (Diözesansynode mit Valentin Inzko und Ernst Waldstein,<sup>23</sup> Kärntner Landsmannschaften, „Kärntner Heimatdienst“, zu dem bis 2003<sup>24</sup> eine Reihe von Verbänden, wie der „Kärntner Sängerbund“, oder auch der „Kärntner Abwehrkämpferbund“ gehörten,<sup>25</sup> die beiden Slowenenorganisationen, der christlich orientierte „Rat der Kärntner Slowenen“ und

22 1977 diskutierte zweisprachige Beschriftungen von Bahnhöfen oder Volksschulen und Gemeindeämtern wurden vom Verfassungsdienst des BKA zunächst als kongruent zur Verordnung bezeichnet, später in einer Erledigung des Verfassungsdienstes jedoch mit dem Argument verneint, dass es sich bei den o.g. Fällen nur um Funktionsbezeichnungen, nicht jedoch um topographische Aufschriften handle.

23 Vgl. u.a. Augustin Malle, Katholische Kirche und Kärntner Slowenen, in: Helmut Rumppler – Ulfried Burz (Hg.), Kärnten. Von der deutschen Grenzmark zum österreichischen Bundesland. H. Dachs – E. Hanisch – R. Kriechbaumer (Hg.), Geschichte der österreichischen Bundesländer, Bd. 6/2. Wien – Köln – Weimar 1998, S. 748-773, bes. S. 768f.

24 Gemäß der 2003 statuarisch erfolgten Umwandlung des „Kärntner Heimatdienstes“ von einem Dachverband in einen Spendenverein“.

25 Der „Kärntner Heimatdienst“ hatte mit den angeschlossenen Verbänden in den achtziger Jahren rund 50.000 Mitglieder. Dazu im Detail: Werner Drobesch, Vereinswesen und „nationale Frage“ 1914-1999. Regionale Schwerpunktbildungen und Breitenwirkung, in: Werner Drobesch – Augustin Malle (Hgg.), Nationale Frage und Öffentlichkeit. Stefan Karner (Hg.), Kärnten und die nationale Frage, Bd. 2. Klagenfurt – Ljubljana – Wien 2005, S. 185-214, hier bes. S. 198ff. sowie Josef Feldner, „Stärkung der heimattreuen Kräfte“: Der „Kärntner Heimatdienst“ nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Stefan Karner – Andreas Moritsch (+) (Hgg.), Aussiedlung – Verschleppung – nationaler Kampf. St. Karner (Hg.), Kärnten und die nationale Frage, Bd. 1. Klagenfurt – Ljubljana – Wien 2005, S. 263-284.

der sozialdemokratisch-orientierte<sup>26</sup> „Zentralverband slowenischer Organisationen“, „Kärntner Kulturtage“ der Slowenen-Verbände, die Kärntner Tageszeitungen „Kleine Zeitung“ unter Heinz Stritzl, „Volkszeitung“ unter Walter Raming und „Kärntner Tageszeitung“ unter Walter Primosch<sup>27</sup>) begonnen hatte.

Selbst zahlreiche Anschläge konnten den begonnenen Dialog zwischen den Volksgruppen nicht nachhaltig unterbinden. Die Minderheitenschulgesetz-Novelle 1988 mit dem ergänzenden Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes 1989 und den landesgesetzlichen Ausführungen 1990/91 bedeutete mit weiteren Novellen in den folgenden Jahren<sup>28</sup> einen weiteren Schritt in der Entspannung. Damit wurde der slowenischen Volksgruppe die Möglichkeit auf Elementarunterricht in ihrer Muttersprache durch eine Kombination des Territorial- und des Personalitätsprinzips über die Verordnungen 1958/59 hinaus deutlich erweitert. Dazu wurden vor allem die Bedarfsgrenzen gesenkt.<sup>29</sup> Ein weiterer entscheidender Schritt im Aufeinanderzugehen gelang 1995. Vor allem auf Betreiben von Landeshauptmann Christof Zernatto hielt bei der 75-Jahresfeier der Kärntner Volksabstimmung Valentin Inzko und damit erstmals ein Kärntner Slowene im historischen Wappensaal des Kärntner Landtages eine Rede in slowenischer Sprache.<sup>30</sup>

- 26 Die Vorgänger-Organisationen des „Zentralverbandes“, OF und DFDL, standen unter großem Einfluss jugoslawischer Kommunisten.
- 27 Vgl. dazu im Detail: Christian Pichler, Die Berichterstattung über die Volksgruppen in der deutschsprachigen Tagespresse Kärntens seit 1918, in: Werner Drobisch – Augustin Malle (Hgg.), Nationale Frage und Öffentlichkeit. Stefan Karner (Hg.), Kärnten und die nationale Frage, Bd. 2. Klagenfurt – Ljubljana – Wien 2005, S. 425-487, hier bes. S. 469ff.
- 28 Das „Minderheiten-Schulgesetz für Kärnten“, BGBl. 1959/101 wurde nach der bedeutenden Novelle BGBl. 1988/326 in den folgenden Jahren noch mehrmals novelliert: BGBl. 1990/420, I 1998/137, Kdm. I 2000/23 und I 2001/76. Mit letzterer wurde der zweisprachige Unterricht im örtlichen Geltungsbereich des Minderheiten-Schulgesetzes auf die vierte Schulstufe an den Volksschulen erweitert.
- 29 Vgl. dazu im Detail: Gerold Glantschnig, Das Minderheitenschulrecht, in: Herbert Dachs – Ernst Hanisch – Robert Kriechbaumer (Hg.), Geschichte der österreichischen Bundesländer seit 1945, Bd. 6//2. Wien – Köln – Weimar 1998, S. 520-544, hier bes. S. 536ff.
- 30 Vgl. Christian Pichler, Politische Gedenktage und die deutschsprachige Kärntner Presse (1945-2000), in: Ulfried Burz – Heinz-Dieter Pohl (Hgg.), Politische Festtagskultur in Kärnten. Einheit ohne Einigkeit? Stefan Karner (Hg.), Kärnten und die nationale Frage, Bd. 3. Klagenfurt – Ljubljana – Wien 2005, S. 171-273, hier bes. S. 238ff.

## 1997: Anschlag auf das Mahnmal auf dem Ulrichsberg

In diese Phase des begonnenen Dialoges platzte im Spätsommer 1997 ein Anschlag auf das seit Jahren in einer heftigen Kontroverse und Diskussion stehende Ulrichsbergdenkmal.<sup>31</sup> Dieser, von allen politisch relevanten Kräften im Lande verurteilte Anschlag auf das „Heimkehrer“-Denkmal löste allgemeines Entsetzen aus. In der Folge entwickelte sich eine breite Diskussion über die weitere Bestimmung dieses ursprünglich *„dem Gedenken an die gefallenen und vermissten Kameraden sowie des Erinnerns an die glückliche Heimkehr“* gewidmeten Ehrenmals, das seit den siebziger Jahren – entgegen den Intentionen der Veranstalter<sup>32</sup> – auch von rechtsextremen Gruppen, von NDP, Neonazis und Skinheads frequentiert und im Bestimmungsbild verzerrt wurde. Bald wurde aus der Ulrichsberg-Diskussion eine Auseinandersetzung über die jüngere Geschichte Kärntens und den Umgang mit ihr. Dabei spielten die nationale Frage und die Konflikte um ihre zentralen Themen eine wichtige Rolle.

## 1997: Der „Runde Tisch“

Um alle relevanten politischen Kräfte in den Diskussionsprozess einzubinden, eine weitere Eskalation der emotional aufgeheizten Stimmung und Imageschaden von Kärnten abzuwenden, wurde von Landeshauptmann Christof Zernatto im Spätsommer 1997 ein „Runder Tisch“ eingerichtet und die heikle Moderation der mehrfachen Zusammenkünfte im Spiegelsaal der Kärntner Landesregierung an Ste-

31 Vgl. zum „Ulrichsberg“ jüngst: Valentin Sima, Die Ulrichsberggemeinschaft – Die Geschichte einer Organisation unter besonderer Berücksichtigung ihrer Anfänge, in: Ulfried Burz – Heinz-Dieter Pohl (Hgg.), Politische Festtagskultur in Kärnten. Einheit ohne Einigkeit? Stefan Karner (Hg.), Kärnten und die nationale Frage, Bd. 3. Klagenfurt – Ljubljana – Wien 2005, S. 275-313, hier bes. 298ff. sowie: Walter Fanta, Die Ulrichsbergfeiern im öffentlichen Bewusstsein, in: Ulfried Burz – Heinz-Dieter Pohl (Hgg.), Politische Festtagskultur in Kärnten. Einheit ohne Einigkeit? Stefan Karner (Hg.), Kärnten und die nationale Frage, Bd. 3. Klagenfurt – Ljubljana – Wien 2005, S. 315-343.

32 Gespräche u.a. mit dem langjährigen Obmann-Stv. RA Dr. Karl Theodor Mayer und Alt-Bürgermeister Leopold Guggenberger.

fan Karner übertragen.<sup>33</sup> Als Ergebnis der Beratungen in den Unterausschüssen des „Runden Tisches“<sup>34</sup> wurden die zukünftige und ursprüngliche Funktion des „Ulrichsberges“ (ein Denkmal zur Erinnerung an die Kriegsgefangenschaft, eine glückliche „Heimkehr“ und Mahnmal gegen Krieg) definiert, ein Modell für private, zweisprachige Kindergärten zwischen allen Organisationen ausverhandelt (im Jahr darauf umgesetzt)<sup>35</sup>, ein historisches Projekt zur „Nationalen Frage in Kärnten im 20. Jahrhundert“<sup>36</sup> angeregt (später durchgeführt und 2005 publiziert)<sup>36</sup> und einstimmig am 6. Mai 1998 eine „Prinzipienerklärung“ verabschiedet. Sie stellte nicht nur per se einen Durchbruch im Zusammenleben der beiden Volksgruppen des Landes dar, sondern enthielt auch einige wesentliche Absichtserklärungen. So wurde angeregt, einen *„Heimatbegriff zu entwickeln, der Klischeevorstellungen beseitigt, die Gemeinsamkeit als politische Leitlinie propagiert und ein Kärnten-Bild auf der Grundlage der vielfältigen historischen Entwicklung schafft“*. Und weiter: *„Die Zweisprachigkeit in Teilen Kärntens wird als gegeben und förderungswürdig angesehen. Es werden daher Maßnahmen zur Erhaltung und zur Entwicklung der slowenischen Volksgruppe befürwortet. [...] Nur eine von allen betroffenen Gruppen gelebte Toleranz sowie Offenheit in Politik, Kultur, Gesellschaft und Wirtschaft können helfen, das Image Kärntens nach außen und das Klima im Inneren zu verbessern.“*<sup>37</sup>

33 Vgl. zum Folgenden: Stefan Karner, *Gemeinsamkeit als politische Leitlinie: Der „Runde Tisch Kärnten“ 1997/98*, in: Stefan Karner – Andreas Moritsch (+) (Hgg.), *Aussiedlung – Verschleppung – nationaler Kampf*. Stefan Karner (Hg.), *Kärnten und die nationale Frage*, Bd. 1. Klagenfurt – Ljubljana – Wien 2005 (= Karner, *Runder Tisch*), S. 285-291 sowie Stefan Karner, *Der „Runde Tisch Kärnten“*. Ein Beitrag zur Lösung der nationalen Frage in Kärnten, in: K. Anderwald – P. Karpf – H. Valentin (Hg.), *Kärntner Jahrbuch f. Politik* 1998, S. 175-182.

34 In den Unterausschüssen arbeiteten Josef Feldner, Claudia Fräss-Ehrfeld, Leopold Guggenberger, Günther Hödl, Stefan Karner, Peter Kuchar, Nante Olip, Paul Rösch, Vladimir Smrtnik, Heinz Stritzl und Marjan Sturm führend mit.

35 Vgl. u.a.: 32. Sitzung der Kärntner Landesregierung, vom 11. Juli 2000. Amtsvortrag, Pkt. 5: Kindergartenwesen. Einsetzung einer entsprechenden Arbeitsgruppe zur Erarbeitung von Vorschlägen ihrer Finanzierung (durch Beiträge von Bund, Land, Gemeinden und Eltern), ihrer Erhaltung und eines pädagogischen Konzeptes. Der Beschluss erfolgte über Antragstellung von LH Jörg Haider und LH-Stv. Mathias Reichhold (beide FPÖ).

36 Stefan Karner (Hg.), *Kärnten und die nationale Frage im 20. Jahrhundert*. 5 Bde., Klagenfurt – Ljubljana – Wien 2005.

37 Vgl. Karner, *Runder Tisch*, S. 285-291.

Unter Landeshauptmann Jörg Haider kam am 8. Mai 2001 ein neuerlicher „Runder Tisch“ zur Volksgruppenpolitik<sup>38</sup> zum Ergebnis, *„den Weg des Dialoges fortzusetzen und diesen einer Auseinandersetzung auf dem Rechtsweg vorzuziehen, die offenen Punkte des Paketes (Kindergartengesetz und ORF) bis Sommer 2001 einer Erledigung zuzuführen“*. Weiters wurde vereinbart, *„zur Erfüllung des Volksgruppengesetzes 76/77 (Topographieverordnung) auf der Ebene der betroffenen Gemeinden den Dialog einzuleiten und in der Frage der Volksgruppenvertretung im Landtag die Verhandlungen im Unterausschuss fortzusetzen“*.

## 2001: Das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes

In diesen Prozess des Bemühens um einen Dialog in Kärnten platzte knapp vor Weihnachten 2001 ein Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes. Dieser hatte am 13. Dezember 2001<sup>39</sup>, auch im Zuge der Behandlung einer Selbstanzeige wegen Schnellfahrens durch Rechtsanwalt Rudi Vouk in St. Kanzian, die Wortfolge im Volksgruppengesetz aus dem Jahr 1976 *„wegen der verhältnismäßig beträchtlichen Zahl (ein Viertel) der dort wohnhaften Volksgruppenangehörigen“* aufgehoben. Ebenso hob der VfGH mit Wirkung vom 1. Jänner 2003 jene Wortfolge in der Topographie-Verordnung<sup>40</sup> als gesetzwidrig auf, die anführte, in welchen Ortschaften des Politischen Bezirkes Völkermarkt topographische Bezeichnungen in deutscher und slowenischer Sprache anzubringen waren, nämlich *„in der Gemeinde Bleiburg in den Gebieten der ehemaligen Gemeinden Feistritz ob Bleiburg und Moos, in der Gemeinde Eisenkappel-Vellach im Gebiet der ehemaligen Gemeinde Vellach, in der Gemeinde Globasnitz und in der Gemeinde Neuhaus im Gebiet der ehemaligen Gemeinde Schwabegg“*. Er hob damit auch Teile einer entsprechenden Verordnung der BH Völkermarkt

38 Protokoll des Runden Tisches, vom. 8.5.2001. Teilnehmer an der Sitzung waren: LH J. Haider (FPÖ), LPO J. Freunschlag (FPÖ), LPO P Ambrozy (SPÖ), LPO G. Wurmitzer (ÖVP), die Obmänner B. Sadovnik, M. Sturm und J. Wakounig, Obmann-Stv. R. Vospernik, J. Feldner (KHD), F. Schretter (KAB).

39 VfGH-Erkenntnis G 213/01, V 62, 63/01, 13.12.2001.

40 BGBl. 306/1977.

auf.<sup>41</sup> Weil eine mögliche Ersatzregelung bisher unterblieben war, könnte die Verordnung derzeit für den gesamten Bezirk Völkermarkt ohne Aufzählung entsprechender Gemeinden und Ortschaften in Geltung sein, d.h. derzeit bestünde rechtlich keine Einschränkung auf bestimmte Gemeinden mehr.<sup>42</sup>

Der VfGH sah es besonders mit Bezug auf die Entstehung des Staatsvertrages von 1955 für verfassungswidrig an, die Pflicht zum Anbringen zweisprachiger topographischer Aufschriften von einer „*verhältnismäßig beträchtlichen (ein Viertel) Zahl*“ der in einem bestimmten Gebiet wohnhaften Slowenen abhängig zu machen und erkannte ihre Aufstellung durch den Anlassfall St. Kanzian am Klopeinersee auch dann als möglich, wenn der slowenische Volksgruppen-Anteil in einzelnen Orten unter 25 Prozent betragen sollte. In der Begründung der Aufhebung der Wortfolge über die betreffenden Gemeinden hatte der VfGH den Bestimmungen des Staatsvertrages einen Inhalt zugemessen, der es erfordert, „*auch noch eine Ortschaft, die [...] über einen längeren Zeitraum betrachtet einen Minderheitsprozentsatz von mehr als 10 Prozent aufgewiesen hat, als ‚Verwaltungsbezirk mit gemischter Bevölkerung‘ zu qualifizieren*“ und monierte, bei der Ermittlung der Ortschaften mit „gemischter Bevölkerung“ nicht nur vom Ergebnis der jeweils letzten Volkszählung auszugehen, sondern die Volkszählungsergebnisse über einen längeren Zeitraum zu betrachten (etwa seit 1961).<sup>43</sup>

Obwohl also der Verfassungsgerichtshof selbst weder im Amtssprachenerkenntnis vom 4. Oktober 2000 noch im Topographieerkenntnis vom 13. Dezember 2001 eine Untergrenze für einen „noch verfassungskonformen“ Prozentsatz nannte, konnten fortan 10 Prozent als Untergrenze und verfassungskonform bezeichnet werden. Der Anlassfall, der Fremdenverkehrsort St. Kanzian am Klopeinersee selbst, wies

41 Verordnung der BH Völkermarkt, Zl. 4642/1/81, v. 17.8.1982.

42 Die Auslegung ist umstritten. Dabei spielen insbesondere Fragen einer vom VfGH der Bundesregierung eingeräumten „Reparaturfrist“, der sie nicht nachkam, genauso eine Rolle, wie Fragen einer teleologischen Reduktion (d.h. etwa Anbringung zweisprachiger topographischer Aufschriften in den beiden Bezirken unabhängig vom Anteil der slowenischen Volksgruppe). Eine Interpretation, die der Teleologie gerecht wurde, fand etwa bei der Amtssprachenverordnung Anwendung.

43 Zitate nach VfGH-Begründung des Erkenntnisses von 2001.

1991 einen slowenisch-umgangssprachigen Bevölkerungsanteil von nur noch 9,9 Prozent [!] auf, hatte jedoch 1961 noch 14,1 Prozent- und 1971 14,9 Prozent-Anteile verzeichnet.

Die Kernaussagen des Topographieerkenntnisses, um das sich die Auseinandersetzungen und Bemühungen um einen politischen Kompromiss drehen, können folgend zusammengefasst werden:<sup>44</sup>

- Zweisprachige topographische Aufschriften sollen „der Allgemeinheit Kenntnis geben, dass hier eine ins Auge springende – verhältnismäßig größere – Zahl von Minderheitsangehörigen lebt“. Diese Interpretation orientierte sich an „Ziel und Zweck“ des Artikels 7 des Staatsvertrages von 1955.
- Auch Ortschaften gelten im Sinne des Staatsvertrages hinsichtlich topographischer Aufschriften und Bezeichnungen als „Verwaltungsbezirk“.
- Die statistischen Erhebungen im Rahmen der turnusmäßigen Volkszählungen sind geeignet, das Vorhandensein einer „gemischten Bevölkerung“ im Sinne des Staatsvertrages für ein bestimmtes Gebiet zu ermitteln.
- Dabei ist nicht nur von der jeweils letzten Volkszählung, sondern von Volkszählungen über einen längeren Zeitraum auszugehen.
- Ein Ort wie St. Kanzian, der über einen längeren Zeitraum mehr als 10 Prozent an slowenischsprachiger Minderheit aufgewiesen hat, ist ein „Verwaltungsbezirk mit gemischter Bevölkerung“.

Das VfGH-Erkenntnis führte zu heftigen, auch persönlich vorgetragenen Attacken von Landeshauptmann Haider gegen VfGH-Präsident Ludwig Adamovich. Als Argumente wurden von Haider u.a. die Gefahr der Schaffung eines „slowenischen Territoriums“ in Kärnten, eine von außen in den Kärntner Dialogprozess getragene Diskussion, die fehlende Reziprozität gegenüber der Behandlung der deutschsprachigen

44 Die folgenden Zitate nach: Erkenntnis des VfGH, 13.12.2001, G 213/01-18 V 62, 63/01-18, S. 46-55.

Volksgruppe in Slowenien<sup>45</sup> oder eine Orientierung an den Untergrenzen in anderen europäischen Staaten vorgetragen.<sup>46</sup>

## 2002: Drei „Konsenskonferenzen“

Unter den verschiedenen möglichen Handlungsalternativen entschied sich Bundeskanzler Wolfgang Schüssel für den Versuch einer politischen Lösung im Konsenswege und berief im Frühjahr 2002 so genannte „Konsenskonferenzen“ ein, zu denen auf Bundesebene die Vertreter der Parlamentsparteien und auf Landesebene die Vertreter der Regierungsparteien sowie die Vorsitzenden der Kärntner „Heimatverbände“ und der „Volksgruppenverbände“<sup>47</sup> persönlich geladen wurden. Die Besprechungen sollten die Situation deeskalieren und zu einer gemeinsamen, tragfähigen Lösung der Ortstafelfrage führen. Es kam insgesamt zu drei großen „Konsenskonferenzen“ im Bundeskanzleramt, von denen die konstituierende am 25. April,<sup>48</sup> die zweite am 12. Juli

45 Vgl. dazu auch: Stefan Karner, Die deutschsprachige Volksgruppe in Slowenien 1939-1977. Klagenfurt - Ljubljana - Wien 1978.

46 Eine Prozentsatz-Empfehlung des Europarates für zweisprachige topographische Bezeichnungen gibt es nicht. Einige Beispiele seien hier dennoch angeführt, sie entspringen den Informationen der ECRI-Kommission des Europarates in Straßburg. Deutschland (Brandenburg: ohne %-Satz, Schleswig-Holstein: ohne %-Satz friesische Aufschriften), Finnland (8 % auf Gemeindeebene), Frankreich (mit zweisprachigen Aufschriften wird eben erst vereinzelt und zögerlich begonnen, im Elsass, auf Korsika oder in der Bretagne), Irland (englisch/irisch im ganzen Land bei einem 3 %-Satz von Irischsprachigen), Italien (Südtirol: Sonderregelung/Südtirol-Paket, in Friaul slowenischsprachig, wenn 15 % der Gemeindebürger dies fordern, Antragsrecht), Norwegen (ohne %-Satz in traditionellen Siedlungsräumen von Minderheiten), Rumänien (20 % auf Gemeindeebene), Schweden (ohne %-Satz in traditionellen Siedlungsräumen von Minderheiten), Slowenien (ohne %-Satz in Siedlungsräumen von Italienern und Ungarn, nicht jedoch für deutschsprachige Volksgruppe), Ungarn (ohne %-Satz in besonderen Siedlungsgebieten).

47 Dies waren die Obmänner von „Kärntner Heimatdienst“, „Kärntner Abwehrkämpferbund“, die Vertreter des Volksgruppenbeirates und Obmänner des „Rates der Kärntner Slowenen“ und des „Zentralverbandes slowenischer Organisationen“. Dazu kamen Mitarbeiter des Bundeskanzleramtes, von Vizeministerin Riess-Passer und des Verfassungsdienstes.

48 An der konstituierenden Sitzung nahmen am 25. April 2002 teil: Bk W. Schüssel, Vk S. Riess-Passer, LH J. Haider, LPO M. Strutz (FPÖ), LH-Stv. P. Ambrozy (SPÖ), KO LAbg. A. Unterrieder (SPÖ), KO LAbg. K. Wutte

und die dritte am 11. September 2002 stattfand. Zusätzlich kam es am 12. Juli zur Einrichtung einer Arbeitsgruppe, die fortan in Wien, Klagenfurt und Völkermarkt tagte.<sup>49</sup>

Eine Lösung des Problems gelang nicht, obwohl man ganz nahe an eine Einigung über die Aufstellung zusätzlicher Ortstafeln gekommen war. So lagen im Ergebnis der 3. „Konsenskonferenz“ am 11. September 2002 drei Listen von Orten zur Aufstellung zweisprachiger Ortstafeln vor, wobei die erste Liste mit über 102 Ortschaften außer Streit gestellt werden konnte. Die zweite Liste über 56 Ortschaften blieb jedoch strittig. Die Konsenskonferenzen 2002 endeten ohne Konsens, wobei jedoch von allen Teilnehmern betont wurde, „*dass damit ‚die Türen nicht zugeschlagen‘ seien*“. Die „Heimatverbände“ plädierten vor allem für eine Verbesserung des Klimas zwischen den Volksgruppen und für eine Konsenslösung ohne internationalen Druck.<sup>50</sup>

Innerhalb des „Rates der Kärntner Slowenen“ waren 2003 schwere Differenzen aufgetreten, die schließlich zu seiner Spaltung und zur Gründung einer dritten Volksgruppenvertretung der Kärntner Slowenen führte. Mit der „Gemeinschaft der Kärntner Slowenen und Sloweninnen“ (SKS) unter dem früheren Obmann des „Rates“, Bernard Sadovnik, entstand eine auch an Mitgliedern<sup>51</sup> starke, dialogbereite und an pragmatischen Lösungen interessierte Volksgruppenorganisation. Gemeinsam mit Marjan Sturm vom „Zentralverband“ gelang es Sadovnik besonders im Jahr 2005 an Profil und Zustimmung in weiten Kreisen der Kärntner Bevölkerung zu gewinnen. Vom „Rat der Kärntner Slowenen“ wurden beide wegen ihrer Gesprächs- und Verhandlungsbe-

(ÖVP), KO NAbg. A. Khol (ÖVP), KO-Stv. J. Cap (SPÖ), J. Feldner (KHD), F. Schretter (KAB), M. Sturm (VGrBeirat, ZV), B. Sadovnik (VGrBeirat, RKS), G. Obenaus (BKA), H. Berger (Büro Vkl), W. Okresek (VD BKA), Ch. Achleitner (BKA) und St. Leitner (BKA). Entschuldigt hatten sich: LPO LR G. Wurmitzer (ÖVP), KO NAbg. P. Westenthaler (FPÖ), KO NAbg. A. van der Bellen (Grüne). - Resumeeprotokoll, 25.4.2002.

49 Mitglieder der Arbeitsgruppe waren: G. Obenaus, BKA (Vorsitz), G. Glantschnig (Ktn. LReg), M. Sturm und P. Apovnik (slow. Volksgruppe), J. Feldner (KHD) und F. Schretter (KAB).

50 Resumeeprotokoll der 3. Sitzung v. 11.9.2002.

51 Über die zahlenmäßige Stärke der einzelnen Slowenenverbände gibt es keine verlässlichen Daten. Das Volksgruppengesetz 1976 schreibt z. B. dem Bundeskanzleramt vor, den „Beirat“ so zusammen zu setzen, „dass alle politischen und weltanschaulichen Richtungen der Volksgruppe im Beirat vertreten sind“. BGBl. 1976/396 vom 7. Juli 1976.

reitschaft mit der Mehrheitsbevölkerung und Landeshauptmann Haider nicht selten des Verrats an der Volksgruppe geziehen.<sup>52</sup>

## 2005: Wiederaufnahme der „Konsenskonferenzen“

In der Umsetzung des VfGH-Erkenntnisses von 2001 bestand jedoch weiterhin ein rechtsstaatliches Defizit. In dieser Situation und in Fortsetzung der 2002 abgebrochenen „Konsenskonferenzen“ beauftragten Bundeskanzler Wolfgang Schüssel und in der Folge auch Landeshauptmann Jörg Haider im Februar 2005 Stefan Karner damit, vorbereitende Gespräche für eine neuerliche „Konsenskonferenz“ mit Vertretern der Slowenenorganisationen und der „Heimatverbände“ zu führen, mit dem Ziel, einen für alle Seiten akzeptablen Kompromiss auszuloten.

Eine gewisse Hoffnung, diesmal die No-win-Situation zu meistern, lag lediglich darin begründet, dass die Dialogbereitschaft bei Vertretern der Deutsch- und Slowenischsprachigen des Landes zugenommen hatte, dass ein zunehmend größerer Teil von Kärntnern das Thema erledigt wissen wollte und man im Jubiläumsjahr 2005 (50 Jahre nach dem Staatsvertrag und 60 Jahre nach Kriegsende) einen zusätzlichen Anlass und Impetus dafür sah. Wenn überhaupt, so wurde rasch allen Beteiligten klar, dann könnte ein historischer Kompromiss nur in diesem Klima und unter Beteiligung beider Seiten gelingen. Ein Alleingang, von welcher Seite auch immer, konnte keinen Erfolg bringen.

52 So etwa öffentlich bei einer Veranstaltung in Tainach nach der 4. „Konsenskonferenz“, als etwa Matevž Grilc beiden vorwarf, „für ein paar Euro die Interessen der Minderheit“ zu verkaufen. Nanti Olip, ehemaliger „Rats“-Obmann beklagte die „Haiderisierung der Politik“. Und zu Fotos, auf denen Sadovnik und Sturm mit Haider zusammen zu sehen waren, fragte Feliks Wieser, ehemaliger Obmann des „Zentralverbandes „Ja, seid ihr narrisch?“ und ob es denn nicht genüge, wenn sich die beiden prostituierten. Fast vergeblich appellierte Augustin Malle vom Slowenischen Wissenschaftlichen Institut: „Die Volksgruppe soll gemeinsam mit Vertretern der Mehrheit nach Wegen suchen, die ihre Existenz und Entwicklung sichern“. - Elke Fertschey, Tiefe Spaltung in der Volksgruppe, in: Kleine Zeitung, Ausgabe Kärnten, v. 26.3.2005, S. 18f.

## Vorbereitende Gespräche zu neuerlichen „Konsenskonferenzen“: Das Finden des historischen Kompromisses

Nahezu alle vorbereitenden, klimabildenden Gespräche der folgenden Monate fanden außerhalb Kärntens, meist in Graz oder Wien, aber auch in der Abgeschiedenheit der obersteirischen Bergwelt statt. Bereits beim ersten vorbereitenden Gespräch zwischen KHD-Obmann Josef Feldner und Stefan Karner am 21. Februar 2005 berief sich Feldner auf die 1998 von allen Seiten unterschriebene „Prinzipienerklärung“ stellte die Zweisprachigkeit in Teilen Südkärntens als „gegeben und förderungswürdig“ außer Frage. Es folgten Gespräche mit den Vertretern der drei Slowenen-Organisationen, wobei sich jene mit dem „Rat der Kärntner Slowenen“ unter Obmann Jože Wakounig schwierig erwiesen.

So wurde ein vorbereitendes Gespräch zu der von Bundeskanzler Schüssel für den 13. März 2005 einberufenen neuerlichen, 4. „Konsenskonferenz“ vereinbart, an dem alle Beteiligten am 12. März 2005 in Wien teilnehmen sollten. Feldner, Sadovnik, Schretter und Sturm waren zu diesem Gespräch – ohne Vorbedingungen – bereit. Wakounig entschuldigte sich aus „Krankheitsgründen“, sagte jedoch seine Teilnahme an der tags darauf stattfindenden „Konsenskonferenz“ in jedem Falle zu.

### DER DURCHBRUCH

Im Gespräch versuchten alle vier Gesprächsteilnehmer zu einem akzeptablen Kompromiss, nötigenfalls auch ohne den „Rat“, zu kommen. Die Knackpunkte waren rasch ausgelotet: Die vorbedingungsfreie Umsetzung der Ortstafel-Verordnung von 1977 forderten die Slowenen-Verbände, eine „endgültige“ Regelung der Ortstafelfrage (nach Erfüllung der Maßnahmen „besiegelt“ in einer Art Streitbeilegung) forderten „Heimatsdienst“ und „Abwehrkämpferbund“.

Letztendlich gelang in den späten Abendstunden der entscheidende Wurf, der sich im von den Beteiligten unterzeichneten, „Gemeinsamen Vorschlag an die Konsenskonferenz“ niederschlug. Zum erstenmal überhaupt anerkannten „Heimatsdienst“ und „Abwehrkämpferbund“ eine legislative Notwendigkeit nicht nur zur Umsetzung der 77er-Verordnung, sondern auch des Hauptstreitpunktes, der Umsetzung des

VfGH-Erkenntnisses von 2001. Der „Gemeinsame Vorschlag“ vom 12. März 2005 kann als historisch bezeichnet werden (siehe Abb. 1).

Die Obmänner von:  
**Gemeinschaft der Kärntner Slowenen und Sloweninnen**  
**Kärntner Abwehrkämpferbund**  
**Kärntner Heimatdienst**  
**Zentralverband slowenischer Organisationen**

Wien, 12.3.2005

**Gemeinsamer Vorschlag an die Konsenskonferenz vom 13.3.2005**

Die unterfertigten Obmänner der oa. Verbände kamen im vorbereitenden, informellen Gespräch über folgende Punkte überein:

1. Die Wiederaufnahme der Konsenskonferenz wird begrüßt.
2. Die Verordnung von 1977 ist umzusetzen und steht außer Streit (hinsichtlich der derzeit noch fehlenden Ortstafeln sind die zuständigen Organe zu entsprechenden Stellungnahmen aufzufordern).
3. Es besteht legistischer Handlungsbedarf zur Umsetzung des Erkenntnisses des VfGH. Über die bestehenden unterschiedlichen Auffassungen hinsichtlich der Umsetzung wird ein Gespräch mit dem Präsidenten des VfGH angestrebt.
4. Anlässlich des 50-jährigen Staatsvertragsjubiläums ist eine Erklärung der Konsenskonferenz vorzubereiten. Diese soll als konkrete Maßnahme zur Umsetzung notwendiger Adaptionen die Installierung eines Operationskalenders (inkl. Terminkalender) und eines Maßnahmenkataloges bekannt geben.
5. Die Fortführung des Runden Tisches in Kärnten als Vorbereitung der nächsten Konsenskonferenz, spätestens Ende April 2005.
6. Nach Durchführung der im Operationskalender und Maßnahmenkatalog festgelegten Maßnahmen wird eine gemeinsame Streitbeilegungserklärung erfolgen.

Dr. Josef Feldner, Obmann KHD

Berhard Sadovnik, Obmann SKS

Fritz Schretter, Obmann KAB

Dr. Marjan Sturm, Obmann ZSO

Stefan Karner, Gesprächsführung

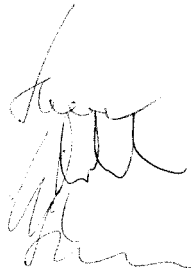


Abb. 1: Der gemeinsame Vorschlag an die „Konsenskonferenz“ vom 12. März 2005

Die tags darauf tagende, wieder aufgegenommene, nunmehr 4. „Konsenskonferenz“ unter Bundeskanzler Schüssel wurde auf Basis dieses

„Gemeinsamen Vorschlags“ abgehalten und bestätigte den erzielten Kompromiss:<sup>53</sup>

1. *Alle Diskussionsteilnehmer bekunden den Willen zum Gespräch und das Interesse an einer konsensualen Lösung [...]*
  2. *Die in der Verordnung aus 1977 enthaltene Liste von Ortschaften, in denen zweisprachige Ortstafeln aufzustellen sind, wird außer Streit gestellt. Diese Verordnung soll vollständig umgesetzt werden.*
  3. *In den nächsten Wochen soll in Kärnten ein neuerlicher runder Tisch stattfinden [...]*
  4. *Die Gespräche in Kärnten dienen der Vorbereitung der nächsten Sitzung der Konsenskonferenz [...]*
  5. *Am Ende soll ein Gesamtpaket herauskommen, das drei Punkte umfasst:*
    - a) *Einigung über eine Liste von Ortschaften, in denen zweisprachige Ortstafeln aufgestellt werden;*
    - b) *Vereinbarung eines Gemeindepakets (Gemeindeförderung, Information in den Gemeinden);*
    - c) *Abgabe einer Erklärung, wonach die Verpflichtungen Österreichs aus Artikel 7 des Staatsvertrages von Wien erfüllt sind (Streitbeilegungserklärung).*
  6. *Um die durch das Topographie-Erkenntnis aufgeworfenen Rechtsfragen [...] zu klären, soll ein informelles Gespräch mit dem Präsidenten des VfGH geführt werden.*
  7. *Es wird begrüßt, dass im Vorfeld dieser Sitzung ein fruchtbares Gespräch zwischen den Kärntner Heimatverbänden und zwei der drei Vertretungsorganisationen der Kärntner Slowenen stattgefunden hat. Der aus diesem Gespräch hervorgegangene gemeinsame Vorschlag liegt bei.*
- Sonstiges: [...] Im Laufe der Sitzung wurde von Fritz Schretter betont, dass man sich bei einem Runden Tisch in Kärnten (2001) darauf geeinigt hatte, den Weg des Dialoges fortzusetzen und diesen einer Auseinandersetzung auf dem Rechtsweg vorzuziehen.“*

53 Teilnehmer der 4. „Konsenskonferenz“ am 13.3.2005 im BKA waren: Bk W. Schüssel, L J. Haider (FPÖ), LH-Stv. P. Ambrozy (SPÖ), KO NAbg. W. Molterer (ÖVP), KO-Stv. NAbg. J. Cap (SPÖ), KO NAbg. H. Scheibner (FPÖ), LPO LAbg. M. Strutz (FPÖ), LPO LH-Stv. J. Martinz (ÖVP), KO LAbg. R. Grilc (ÖVP), LPO R. Holub (Grüne), J. Feldner (KHD), F. Schretter (KAB), B. Sadovnik (SKS), M. Sturm (ZV), J. Wakounig (RKS), G. Baumgartner (BKA). – Ergebnisprotokoll, 13.3.2005.

Eine vom „Rat“ vorbereitete Erklärung<sup>54</sup>, in der die „Teilnahme von so genannten „Heimatverbänden“ an der „Konsenskonferenz“ als „nicht zielführend“ abgelehnt wurde, hatte keinen Einfluss auf das Ergebnisprotokoll mehr.

In dieser Situation erschien es offensichtlich dem „Rat“ als vorteilhaft, wieder in den zügig voranschreitenden Verhandlungsprozess eingebunden zu werden. Er förderte dies teils durch formelle Gespräche mit den anderen Slowenen-Organisationen, teils auf informeller Basis oder durch Vorsprachen bei slowenischen Regierungsstellen in Laibach/Ljubljana.

Anders positionierte sich der „Kärntner Abwehrkämpferbund“. Obwohl Schretter sowohl den „Gemeinsamen Vorschlag“ vom 12. März mit unterschrieben und dem inhaltsgleichen Ergebnis der „Konsenskonferenz“ tags darauf mündlich zugestimmt hatte, stufte er die „Konsenskonferenz“ in Wien als „informelles Gespräch mit dem Bundeskanzler“ herab.<sup>55</sup>

## **Meinungsbildungsprozesse in den Volksgruppen und Verbänden**

Die folgenden zwei Wochen bis über Ostern nützten die beteiligten Verbände für den internen Meinungsbildungsprozess in ihren Organisationen sowie für informelle Gespräche. Die ersten längeren Einzelgespräche mit den Organisationen führte der Autor wieder in Graz: am 12. April mit Sadovnik und Sturm und am 13. April mit Feldner und Schretter. Der „Rat“ wollte an diesen Einzelgesprächen zwar nicht mit einem Vertreter direkt teilnehmen, man vereinbarte jedoch einen regelmäßigen telefonischen Meinungsaustausch, der auch stattfand.

Mitte April signalisierte auch die Republik Slowenien ihr Interesse an einem konstruktiven Kompromiss und begann auf mehreren Ebenen eine diesen fördernde Rolle zu spielen. In zahlreichen Zuschriften,

54 Statement des Obmannes des Rates der Kärntner Slowenen, Prof. Mag. J. Wakounig, anlässlich der Konsenskonferenz im BKA, 13.3.2005.

55 Kärntner „Kronen Zeitung“, 18.3.2005, S. 55.

Anrufen, Leserbriefen, ORF-Hörer-Kontakt-Sendungen und Mitteilungen wurde zu einer befriedigenden Lösung aufgerufen. Medial war der zum Greifen nahe Kompromiss in der Ortstafelfrage auch in den österreichischen Medien ein wichtiges Thema geworden. Der „Kärntner Heimatdienst“ und die beiden Slowenen-Organisationen warben in ihren Aussendungen und Schriften zusätzlich um ein Klima des Dialoges.

## Das „Karner-Paket“

Schließlich lud der Autor die Volksgruppen-Organisationen für den 21. April 2005 in Klagenfurt zu einem weiteren vorbereitenden Gespräch für die in wenigen Tagen abzuhaltende Wiener „Konsenskonferenz“ ein, um den am 12. März vereinbarten Operationskalender und Maßnahmenkatalog festzulegen.

Erschienen waren Feldner, Sadovnik, Schretter und Sturm. Der „Rat“ hatte die Einladung nicht angenommen. Aufbauend auf dem von den Anwesenden unterzeichneten „Gemeinsamen Vorschlag“ vom 12. März 2005 wurde dabei mit der Ausarbeitung eines „Operationskalenders“ zur stufenweisen Aufstellung von topographischen Aufschriften in insgesamt 158 Ortschaften bis zum Jahr 2010 sowie eines umfangreichen „Maßnahmenkataloges“ jener Meilenstein gesetzt, der eine tragfähige Basis für die Bereinigung der Ortstafelfrage bildet. Hinsichtlich des Prozentanteils der slowenischsprachigen Bevölkerung einigte man sich bei Gemeinden und Ortschaften auf mindestens 10 Prozent<sup>56</sup> als unterste Grenze (nach der Volkszählung 2001), womit man international vergleichbaren Regelungen und dem VfGH-Erkenntnis zu entsprechen suchte. Wichtig waren dazu die gemeinsam zu tragenden, flankierenden, vertrauensbildenden Maßnahmen zum Abbau historisch bedingter („Ur“) Ängste in der Kärntner Bevölkerung sowie eine mögliche Erweiterung der zweisprachigen Topographie (allenfalls sogar unter die paktierte 10 Prozent-Grenze) durch ein direktdemokratisches Antragsrecht. Mit dieser Öffnungsklausel, die von Sturm

56 In fünf Gemeinden (nicht jedoch in den Ortschaften) senkte man die Prozentgrenze sogar auf 5 und mehr Prozent (Eberndorf, Ferlach, Gallizien, Keutschach, Köttmannsdorf).

eingebraucht und von Feldner schließlich akzeptiert wurde, entfiel die am 12. März noch festgeschriebene Streitbeilegungserklärung. Leider scherte der „Abwehrkämpferbund“ unter Fritz Schretter aus diesem Kompromiss aus.

Der ebenfalls am 21. April von den unterzeichneten Obmännern festgelegte und am 25. April vom „Rat“ ergänzte Maßnahmenkatalog sah eine Reihe wichtiger Maßnahmen für die slowenische Volksgruppe in Kärnten vor. Der „Kärntner Heimatdienst“ behielt sich die Einbringung eines Kataloges von begleitenden Maßnahmen in Form einer „Paketlösung“ zugunsten der deutschsprachigen Mehrheitsbevölkerung in Südkärnten für einen späteren Zeitpunkt vor. Neben politischen und rechtlichen Maßnahmen (etwa eine Reform des Volksgruppengesetzes, eine Aufwertung der Volksgruppenbeiräte, ein genau definiertes Rederecht des Beiratsvorsitzenden im Kärntner Landtag), betrafen die Vorschläge vor allem, die Bildungsarbeit von Funktionären sowie diverse Förderungen, Slowenisch-Sendungen oder den Ausbaus des Stadions des Slowenischen Fußballklubs in Klagenfurt.

Dem „Operationskalender“ und dem „Maßnahmenkatalog“ schloss sich der „Rat der Kärntner Slowenen“ am 25. April, nach einem ausführlichen Gespräch zwischen Wakounig, Vouk und Karner in Graz, mit ein paar ergänzenden Vorschlägen und Abänderungen, die postwendend auch von den anderen Organisationen akzeptiert wurden, an. Schließlich befürwortete auch die „Plattform Kärnten“, eine lose Arbeitsgemeinschaft von Kärntner Heimatverbänden – u.a. „Kärntner Landsmannschaft“ (Sepp Prugger), „Verband der Volksdeutschen Landsmannschaften“ mit den angeschlossenen Vereinen – dem Konsens an. Der Kompromiss zwischen den zahlreichen Verbänden und Organisationen beider Volksgruppen war gefunden, das bald in den Medien so genannte „Karner-Paket“ geschnürt. Nur der „Kärntner Abwehrkämpferbund“ hatte lediglich einen Teil des Kompromisses (den „Gemeinsamen Vorschlag“ vom 12. März 2005) mitgetragen.

## **Anfang Mai 2005: Haider schert aus**

Am 2. Mai 2005 forderte plötzlich LH Jörg Haider (nunmehr BZÖ) eine „geheime Erhebung der Muttersprache“ als Bedingung zur Lösung der Ortstafelfrage in der für den 6. Mai einberufenen „Konsens-

konferenz“. Die Gründe für diese unerwartete Positionierung liegen im Bereich der Spekulation. Waren es Rücksichtnahmen auf ein angestammtes Wählerpotential, das zur FPÖ abzuwandern drohte, war es bereits der Blick auf die Nationalratswahl 2006 zur Absicherung eines Grundmandates für das BZÖ in Kärnten, war es das Kalkül, diese Frage jedenfalls in Kärnten und nicht in Wien zu entscheiden?

Trotz massiver verfassungsrechtlicher Bedenken<sup>57</sup> bekräftigte der Kärntner Landeshauptmann, dass „das [...] vorgelegte Paket mit 158 aufzustellenden Ortstafeln [schrittweise Aufstellung von 67 neuen, über 1977 verordneten 91 zweisprachigen Aufschriften hinausgehenden Ortstafeln] nicht verhandelbar sei“. Haider begründete seine Kehrtwendung damit, dass das „Paket“ nicht auf der geltenden gesetzlichen Grundlage stehe und dass etliche der im Kompromiss genannten Orte nicht über die erforderliche Siedlungsdichte („Ortscharakter“) verfügen.<sup>58</sup> Ein Umstand, der in den Vorverhandlungen ausführlich besprochen wurde und wesentlich den Kompromiss ermöglicht hatte. KAB-Obmann Schretter bekräftigte gleichzeitig, gestützt auf eine Meinungsbildung im „Abwehrkämpferbund“, keine weiteren, über die Verordnung 1977 hinausgehenden Ortstafeln mehr zu befürworten. Postwendend lehnte die österreichische Bundesregierung den Haider-Vorschlag ab. Bundeskanzler Schüssel und Vizekanzler Gorbach (BZÖ) hielten die Ergebnisse der Volkszählung, publiziert in der „Statistik Austria“, als Basis für die anstehenden Verhandlungen für ausreichend. ÖVP-Landesobmann Josef Martinz sprach von einem „gefährlichen Rückschritt“. Zwar mahnend, aber in der Sache eher unbestimmt reagierte LH-Stv. Peter Ambrozy (SPÖ), ablehnend dagegen SPÖ-NAbg. Walter Posch und Grünen-Chef Rolf Holub (der Haiders Forderung als „Provokation“ bezeichnete).<sup>59</sup> Der stellvertretende FPÖ-Bundesobmann Karlheinz Klement erklärte „Landeshauptmann Haider habe einmal mehr seine Qualitäten als Umfaller unter Beweis gestellt“ und sprach sich generell gegen zusätzliche Ortstafeln aus.<sup>60</sup>

57 Kärntner Tageszeitung, vom 4.5.2005.

58 Offizielle Mitteilung der Kärntner Landesregierung, Montag, 2.5.2005. Büro Haider, Petzner/Wallgram.

59 Vgl. dazu zahlreiche APA-Meldungen v. 2. und 3.5.2005 und die Kärntner Presse v. 3. und 4.5.2005.

60 OTS204 5 II 0189 NFW0002 Gl. 2005-05-03/13:20.

Ganz im Zeichen der Ortstafelfrage stand tags darauf, am 3. Mai, auch der Festakt des Landes Kärnten zum Republikjubiläum im Wappensaal des Kärntner Landhauses, bei dem Bundespräsident Heinz Fischer an die Verpflichtungen aus dem Staatsvertrag erinnerte, Einfühlungsvermögen und Balance einmahnte.<sup>61</sup> Am Abend forderte schließlich Rudolf Vouk vom „Rat der Kärntner Slowenen“, kongruent zum ausverhandelten Operationskalender und Maßnahmenkatalog, in der „ZIB2“ des ORF *„auch bei einem Kompromiss für zweisprachige Ortstafeln in 158 Gemeinden“* eine Öffnungsklausel.<sup>62</sup> Bernard Sadovnik appellierte für mehr *„Mut im Interesse der Menschen des Landes, egal welcher Sprache sie zugehörig sind“* und bekräftigte einmal mehr nachdrücklich, dass seine „Gemeinschaft“ zur getroffenen Kompromissvereinbarung stehe und auch *„kein Problem hinsichtlich der Landespolitik geforderten Abgabe einer gemeinsamen Streitbeilegungserklärung sehe“*.<sup>63</sup>

## Die Zustimmung zum Kompromiss wächst

Am Mittwoch, dem 4. Mai 2005 abends, trafen sich in den Amtsräumen der Kärntner Landesregierung Vertreter der Kärntner Heimatverbände, die Obmänner der Landtagsparteien, Vertreter der Kärntner Slowenenverbände, um über einen Ausweg aus dem in eine Sackgasse schlitternden Ansatz zu einer Lösung der Ortstafelfrage zu beraten. Das Ergebnis kam nach einem Telefonat mit Bundeskanzler Schüssel zustande und bestand in der Verständigung darauf, die bevorstehende „Konsenskonferenz“ auf den Herbst zu verschieben und *„vor weiteren Beratungen im Rahmen einer Konsenskonferenz in Wien, Gespräche in den einzelnen Gemeinden mit der dort ansässigen Bevölkerung zu führen“*. Als Grundlage dafür wurde von Haider ausdrücklich der ausgearbeitete „Vorschlag zur Lösung der Ortstafelfrage“ genannt. Gleichzeitig teilte Haider tags darauf in einer Aussendung mit, noch vor dem 15. Mai 2005 eine Reihe von Ortstafeln, die auf Basis der Verordnung von 1977 zu errichten gewesen wären, gemeinsam mit der Bevölkerung aufstellen zu wollen.<sup>64</sup>

61 Kleine Zeitung, 4.5.2005, S. 18.

62 APA876 5 II 0171/03.05. [2005], 22:20.

63 APA219 5 II 0277 AI. 2005-05-04/10:59.

64 APA052 5 II 250. 2005-05-05/08:44.

In der „Kronen-Zeitung“ konnte man wesentliche Teile des erzielten Kompromisses abgedruckt lesen, als das Blatt am 5. Mai das „Maßnahmenpaket“ publizierte und festhielt: „Die Zustimmung in Kärnten wächst“<sup>65</sup>

**Operationskalender**

Auf Basis der „Ortstafel-Erkenntnisser“ des VfGH vom 13.12.2001 wurde Übereinstimmung über nachfolgenden Operationskalender erzielt.

	Zeitraum	
1. Gemeinsame Erklärung	14.5.2005	
2. Einsetzung einer Arbeitsgruppe im Bundeskanzleramt	15.5.2005	
3. Vollständige Umsetzung der „Ortstafel-Verordnung“ der Bundesregierung vom 31. Mai 1977	26.10.2005	91
4. Vertrauensbildende Maßnahmen auf Basis der Gemeinsamen Erklärung und damit Beseitigung historisch bedingter Ängste. Positive Signale, Imagekampagne, Medienarbeit, Symposien etc.) In dieser Zeit Aufstellung von zweisprachigen Ortstafeln in Ortschaften, die 1977 nicht in die Verordnung aufgenommen wurden, derzeit jedoch über 25 % slowenischen Sprachanteil (Volkszählung 2001) aufweisen. (BEILAGE 2)	2005 bis 2008	107
5. Parallel dazu Behandlung von spezifischen Problemen im Rahmen eines breiten Meinungsbildungsprozesses mit der betroffenen Bevölkerung zur Umsetzung der restlichen, in der „Liste der 102 Ortschaften“ genannten Orte. (BEILAGE 3)	bis 26.10.2008	120
6. In einem Klima des gegenseitigen Vertrauens Einleitung eines breiten Meinungsbildungsprozesses mit der betroffenen Bevölkerung hinsichtlich Umsetzung der „Liste der 56 Ortschaften“. (BEILAGE 4)	2008 bis 2010	158
7. In einem Klima des gegenseitigen Vertrauens erfolgt die Einleitung eines Diskussionsprozesses hinsichtlich einer allenfalls erfolgenden Erweiterung der zweisprachigen Topographie im Rahmen der von slowenischer Seite der Konsenskonferenz vorgelegten Vorschläge nach Behandlung spezifischer Probleme und unter Berücksichtigung der Möglichkeit eines direktdemokratischen Antragsrechtes.	ab 2010	

- Dr. Josef Feldner                      Obmann des Kärntner Heimatdienstes (KHD)
- Bernhard Sadovnik                  Obmann der Gemeinschaft der Sloweninnen und Slowenen (SKS)
- Dr. Marjan Sturm                     Obmann des Zentralverbandes slowenischer Organisationen (ZSO)

Univ.-Prof. Dr. Stefan Karner (Gesprächsleitung)



Abb. 2: Operationskalender

65 Kronen-Zeitung, v. 5.5.2005, S. 16.

Von der vorbereitenden Gruppe zur Konsenskonferenz wurden am 21. April 2005 folgende akkordierte Maßnahmen erarbeitet und vorgeschlagen:

**Maßnahmenpaket zur Umsetzung durch den Bund und das Land Kärnten**

- A. Von der „Gemeinschaft“ und vom „Zentralverband“ werden akkordiert gefordert:
1. Reform des Volksgruppengesetzes im Sinne des Memorandums der Volksgruppenbeiräte aus dem Jahr 1997 (Aufwertung der Beiräte);
  2. Rederecht des Beiratsvorsitzenden bzw. seines Stellvertreters im Kärntner Landtag;
  3. Endgültige Lösung der Finanzierung der Slowenischen Musikschule;
  4. Presseförderung für Novice (und/oder Förderung von Mainstreammedien, wenn sie in Slowenisch berichten);
  5. Förderung der Schüler- und Kulturheime aus Landesmitteln z.B. BZ bzw. SBZ-Mitteln des Landes;
  6. Förderung der repräsentativen Volksgruppenorganisationen im Rahmen der Mittel des Volksgruppenbudgets für die slowenische Volksgruppe des BKA;
  7. Anregung an ORF, die TV-Sendungen in Slowenisch in deutscher Sprache zu untertiteln und im Sinne der Empfehlung des Europarates auszuweiten;
  8. Unterstützung für grenzüberschreitende Kooperationen/Netzwerke;
  9. Förderung von wissenschaftlichen Forschungsprojekten unter besonderer Berücksichtigung des Slowenischen wissenschaftlichen Instituts und des Instituts Urban Jarnik;
  10. Förderung des Ausbaues des SAK-Stadions aus Mitteln der Sportsstättenförderung.
  11. Förderung von Pflegeplätzen bei den Slowenischen Schulschwestern in Bleiburg für betagte Personen aus der slowenischen Volksgruppe

Dazugehöriger Terminplan:

- ad 1 und 2: Nach Einigung der Konsenskonferenz sofortige Einleitung des Procedere
- ad 3: Regelung bis Ende 2005
- ad 4: Regelung bis Ende 2005
- ad 5: Mit Wirkung 1.1.2006
- ad 6: Mit Wirkung 1.1.2006
- ad 7: Ehebaldigst
- ad 8: Ehebaldigst
- ad 9: Mit Wirkung 1.1.2006
- ad 10: Baldige Einleitung der Gespräche
- ad 10: Baldige Einleitung der Gespräche

- B. Vom Rat der Kärntner Slowenen wurden am 25. April folgende Forderungen erhoben. Sie sind jedoch mit der vorbereitenden Gruppe zur Konsenskonferenz noch nicht akkordiert und müssen daher noch in der vorbereitenden Gruppe behandelt werden.
1. Reform des Volksgruppengesetzes. Neuregelung der Zusammensetzung der Volksgruppenbeiräte im Sinne einer Stärkung demokratischer Prozesse in der Volksgruppe und Aufwertung der Parteivertreter, die nicht zwingend Angehörige der Volksgruppe sein müssen.
  2. Erleichterungen in der Amtssprachenregelung. Feinabstimmung in der Arbeitsgruppe des Bundeskanzleramtes. (siehe Pkt. 2 des Operationskalenders)
  3. Rederecht von autonomen durch die slowenische Volksgruppe bestimmten Vertretern im Kärntner Landtag. Detailabstimmung in der Arbeitsgruppe im Bundeskanzleramt. (siehe Pkt. 2 des Operationskalenders)
  4. Verbandsklagerecht für anerkannte Vertretungsorganisationen der slowenischen Volksgruppe.
  5. Förderung der Bildungsarbeit von Gemeinderäten und Mandatären der slowenischen Volksgruppe.
- C. Der Kärntner Heimatdienst behält sich die Einbringung eines Kataloges von Begleitenden Maßnahmen in Form einer „Paketlösung“ zugunsten der deutschsprachigen Mehrheitsbevölkerung in Südkärnten vor.
- D. Übereinstimmend wird festgehalten:  
Bestandsgarantie für bestehende Minderheitenrechte und die Bereitschaft, auch zukünftige Herausforderungen konstruktiv und im Sinne bestehender rechtlicher Normen zu lösen. Die Schaffung eines konstruktiven Klimas im Sinne der Prinzipienklärung von 1998. (BEILAGE 7)

Abb. 3: Maßnahmenkatalog

Leidenschaftlich appellierte „Heimatsdienst“-Obmann Josef Feldner „1972 darf sich nicht wiederholen“ und erläuterte den erzielten Kompromiss, die konsensbereite Linie des „Heimatsdienstes“ und die Notwendigkeit „vertrauensbildender Maßnahmen auf beiden Seiten“. <sup>66</sup> In dieser Phase drängten die Landesorganisationen von SPÖ, ÖVP und Grünen auf eine rasche und endgültige Konsenslösung. Vom SPÖ-Präsidium wurde das Konsenspapier „einhellig gutgeheißen“ (Gaby Schaub), ebenso vom ÖVP-Landtagsklub (Raimund Grilc, Josef Martinz) <sup>67</sup> und den „Grünen“ (Holub). Alle drei Parteien vertreten seither die Position des „Karner-Paketes“.

## **Abwehrkämpferbund, BZÖ und FPÖ rücken vom Kompromiss ab**

In den folgenden Tagen im Mai 2005 rückte der „Kärntner Abwehrkämpferbund“ – nach einigen internen und öffentlichen Versammlungen – zusehends nicht nur vom gefundenen Kompromiss ab, sondern auch von der bereits am 12. März 2005 von ihm mitunterzeichneten Festlegung, das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes umzusetzen, und forderte nunmehr keine weiteren, über den status quo hinausgehenden Ortstafeln. Landeshauptmann Haider, nunmehr Obmann des neu gegründeten BZÖ, schloss sich sehr rasch dieser öffentlichen Forderung des „Abwehrkämpferbundes“ an, obwohl er noch bei seinen „Sprechtagen“ zur Ortstafelfrage Anfang Mai 2005 in Ferlach und Neuhaus das „Karner-Paket“ mit 158 zweisprachigen Ortstafeln am Ende eines 5-jährigen Prozesses als Basis für die kommenden Informationsveranstaltungen in den Gemeinden <sup>68</sup> bezeichnet hatte. <sup>69</sup> Am 14. Mai 2005, einen Tag vor dem Staatsakt „50 Jahre Staatsvertrag“

66 Kleine Zeitung, v. 5.5.2005, S. 16.

67 Kärntner Tageszeitung, v. 10.5.2005, S. 4f., Kronen Zeitung, v. 10.5.2005, S. 12, Kleine Zeitung, v. 10. Mai 2005, S. 18 und Antonia Gössinger, in Kleine Zeitung, v. 8.5.2005, S. 18.

68 Folgende Informationsveranstaltungen „Ortstafeln“ waren im Juni 2005 geplant: 10.6.: St. Jakob/Ros. (Bgm. Johann Obiltschnig) und Feistritz/Ros. (Bgm. Sonja Feinig), 20.6.: Eisenkappel (Bgm. Dr. Dieter Haller) und Sittersdorf (Bgm. Jakob Strauss), 22.6.: Bleiburg (Bgm. Stefan Visotschnig) und Neuhaus (Bgm. Gerhard Visotschnig), 23.6.: St. Kanzian (Bgm. Thomas Krainz). – Info LH-Büro, v. 4.6.2005.

69 Nach Antonia Gössinger, in Kleine Zeitung, 15.5.2005, S. 18.

im Wiener Belvedere qualifizierte Haider den historischen Kompromiss als „Privatmeinung einer Herrenrunde“.<sup>70</sup>

## Die „Gemeinsame Erklärung“

Unabhängig davon erarbeiteten die Volksgruppen-Vertreter, KHD-Obmann Feldner und der Autor Anfang Mai eine „Gemeinsame Erklärung der Konsenskonferenz“, die zur Veröffentlichung am 15. Mai 2005, 50 Jahre nach Unterzeichnung des Staatsvertrages, bestimmt gewesen war, um damit dem langen Prozess von Auseinandersetzung und Dialog einen Abschluss zu geben (siehe Abb. 4).

Dazu ist es nicht mehr gekommen. Die gemeinsame Aufstellung von drei seit 1977 fehlenden Ortstafeln<sup>71</sup> in Schwabegg/Žvabek, Ludmannsdorf/Bilčovs und Windisch Bleiberg/Slovenji Plajberg<sup>72</sup>, am 12. Mai 2005 durch Bundeskanzler Schüssel und Landeshauptmann Haider unter Anwesenheit nahezu aller „Volksgruppen“- , „Heimat“- und Parteien-Vertreter sowie einer starken, zustimmenden Beteiligung der Ortsbevölkerung in Ludmannsdorf und Windisch Bleiberg konnte keinen Ausweg mehr bieten.<sup>73</sup>

Der vielfach als historisch bezeichnete Kompromiss blieb ein Jahr kon-

70 Kleine Zeitung-online, 14.5.2005, 15.00 Uhr und entsprechende Meldungen im ORF, die auf einer Aussendung Haiders fußten.

71 In etwa 20 Südkärntner Orten standen Anfang Mai 2005 keine Ortstafeln, obwohl nach der Topographieverordnung 1977 zweisprachige Aufschriften stehen müssten.

72 Die Schreibweise Slovenji Plajberg entsprach der Topographieverordnung von 1977, ist wissenschaftlich zwar umstritten, entspricht jedoch – ähnlich wie andere slowenische topographische Bezeichnungen in Kärnten, dem tradierten Kulturgut. Seit 1860 wird in den Kärntner Ortsverzeichnissen für Windisch Bleiberg „Blajberg“ geführt. In den amtlichen Publikationen nach den Volkszählungen seit 1880 wird „Plaiberg“ angegeben. Die slowenischen Bewohner von Windisch Bleiberg nennen sich selbst „Plajberani“. Informationen von Wilhelm Neumann und Alfred Ogris, den ehemaligen Direktoren des Kärntner Landesarchivs.

73 Detailprogramme: Vorläufiger Ablauf der Feierlichkeiten „Begegnung – Srečanje“. Volksgruppenbüro, Mai 2005 sowie entsprechende Einladung des Landes Kärnten (LH-12-237/330-2005/TK), gez. Haider. - Vgl. dazu die Berichterstattung in den Kärntner Medien.

serviert. Alle politischen Parteien, mit Ausnahme von BZÖ und FPÖ erklärten das „Karner-Paket“ als Grundlage ihrer Positionen. Noch besteht eine Chance zur Umsetzung des Paketes, wenn es gelingt, die 2005 geschmiedete Allianz der positiven, in die Zukunft gerichteten Kräfte in Kärnten fortzusetzen.

## Gemeinsame Erklärung der Konsenskonferenz

50 Jahre nach Unterzeichnung des österreichischen Staatsvertrages und des darin enthaltenen Artikel 7 erklären die Vertreter des

Zentralverbandes slowenischer Organisationen (ZSO),  
der Gemeinschaft der Sloweninnen und Slowenen und  
des Kärntner Heimatdienstes

.....  
.....

nachfolgende Absicht in feierlicher Form und bekräftigen diese Absicht durch eine Einigung auf einen Maßnahmenkatalog und Operationskalender zur Beilegung des Jahrzehnte währenden Nationalitätenkonfliktes in Kärnten.

Diese Erklärung erfolgt aus den Bemühungen und Gesprächen der von Herrn Bundeskanzler Dr. Wolfgang Schüssel einberufenen Konsenskonferenzen 2005, aus den vorbereitenden Parteiengesprächen unter Landeshauptmann Dr. Jörg Haider, LH-Stv. Dr. Peter Ambrozy und Landesrat Dr. Josef Martinz, sowie aus den vorbereitenden Gesprächen der oben genannten Organisationen unter der Leitung von Prof. Dr. Stefan Karner.

Mit den vorgesehenen Maßnahmen wird versucht, dem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes der Republik Österreich zu entsprechen.

Die Vertreter der oben genannten Organisationen erklären feierlich, alles in ihrer Macht Stehende zur Erfüllung der im Operationskalender vorgesehenen Maßnahmen zu leisten und erklären bei Einhaltung der Vereinbarungen diesbezüglich keine darüber hinausgehenden Schritte zu setzen.

### So erklären die unterfertigten Volksgruppenvertreter und Organisationen

- angesichts der historischen Veränderungen in Europa, insbesondere des Wegfallens des Eisernen Vorhanges und der Errichtung einer neuen, gerechten und dauerhaften europäischen Friedensordnung,
- in der festen Überzeugung, dass durch den Wunsch von Mehrheit und Minderheit in Kärnten nach Verständigung und Versöhnung ein wichtiger Beitrag für die Erhaltung des Friedens in Kärnten und Österreich, aber auch in Europa geleistet werden kann und soll,
- angesichts der großen Verantwortung der slowenisch- und deutschsprachigen Kärntner, am Schnittpunkt der drei großen europäischen Kulturkreise an der Errichtung einer Zone des Friedens, der Stabilität und Prosperität aktiv mitzuwirken,
- in Würdigung des unverwechselbaren Beitrages der deutsch- und slowenischsprachigen Kärntner zum gemeinsamen kulturellen Erbe Kärntens und Österreichs und der jahrhundertelangen gegenseitigen Bereicherungen der Kulturen beider Völker, die heute noch immer fortwirkt,
- in dem Bestreben, die leidvollen Kapitel der Vergangenheit abzuschließen und entschlossen, an das überwiegend friedliche und freundschaftliche Zusammenleben in der jahrhundertelangen gemeinsamen Geschichte in Kärnten anzuknüpfen,
- in der Überzeugung, dass zugefügtes Unrecht nicht ungeschehen gemacht werden kann, sondern allenfalls gemildert werden kann,
- in der Erkenntnis, dass die Ehrlichkeit vor sich selbst und das Gefühl für die Würde des Menschen verlangen, sich die Frage nach der eigenen Verantwortung zu stellen,
- eingedenk der Tatsache, dass es zwischen der Gleichgültigkeit gegenüber Unrecht und der aktiven Beteiligung daran nur eine schmale Grenze gibt,

Abb. 4: Gemeinsame Erklärung 15.5.2005, 1. Teil

- in Würdigung des Beschlusses des Kärntner Landtages vom 28. September 1920, in Anerkennung des Artikels 7 des Österreichischen Staatsvertrages vom 15. Mai 1955 und der im Jahr 2000 vom Parlament einstimmig beschlossenen Staatszielbestimmung in Art 8 Abs 2 B-VG, unter Berücksichtigung des Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes vom 13.12.2001 sowie gültiger internationaler Regelungen,
- ausgehend von der verfassungsrechtlichen Kompetenzlage, nach der grundsätzlich der Bund für Angelegenheiten der Volksgruppen in Gesetzgebung und Vollziehung zuständig ist und in bestimmten Angelegenheiten, wie etwa im Schulrecht auch eine Zuständigkeit des Landes besteht,
- überzeugt, dass der jungen Generation der slowenisch - und deutschsprachigen Kärntnerinnen und Kärntner beim Prozess der Vertrauensbildung eine besondere Rolle zukommt,

**über die Vergangenheit und gemeinsame Zukunft:**

**I**

Alle Seiten sind sich ihrer Verpflichtung und Verantwortung bewusst, die Beziehungen zwischen den beiden Bevölkerungsgruppen (Österreicher mit deutscher und Österreicher mit slowenischer Umgangssprache) in Kärnten im Geiste der guten Nachbarschaft und Partnerschaft aktiv weiter zu entwickeln und damit zur gemeinsamen Gestaltung des Heimatlandes Kärnten beizutragen.

**II**

Die Geschichte der beiden Bevölkerungsgruppen ist reich an großen Leistungen, auf die Kärnten und Österreich zu recht stolz sein kann und die die Identitäten beider wesentlich geprägt haben.

Um so wichtiger ist es deshalb, sich auch den dunklen Seiten der Geschichte zu stellen, eine kritische Auseinandersetzung mit der Vergangenheit nicht zu scheuen und dazu eine klare Haltung zu finden.

Die Verantwortung für das in der Vergangenheit unschuldigen Menschen zugefügte Leid und Unrecht muss von beiden Seiten anerkannt werden. Ein vertrauensvoller Dialog zwischen der deutschsprachigen Bevölkerung des Landes und der slowenischen Volksgruppe ist gerade in diesem Bereich unverzichtbar.

**III**

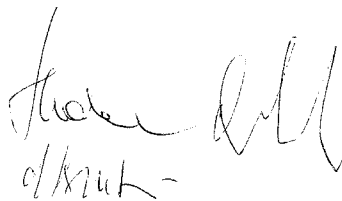
Alle Seiten stimmen überein, dass die Beziehungen nicht auf die Vergangenheit, sondern auf die Zukunft sowie auf einen innerkärntner Dialog ausgerichtet sein werden.

Zum Zwecke der Verbesserung des Klimas, des gegenseitigen Vertrauens sowie der Vergangenheitsbewältigung kommen beide Seiten überein, sich zumindest einmal jährlich zu einer Aussprache über den aktuellen Stand der gegenseitigen Beziehungen in Kärnten sowie den Stand der Erfüllung des Operationskalenders und des Maßnahmenkataloges zu treffen.

**IV**

Alle Seiten sehen zugleich in der Erhaltung und Pflege des kulturellen und sprachlichen Erbes einen wichtigen Beitrag für eine gemeinsame Zukunft in einem gemeinsamen Kärnten und Österreich sowie in einem vereinten Europa.

Wien, 15. Mai 2005



Stefan Döll  
d/doll

Abb. 4: Gemeinsame Erklärung 15.5.2005, 2. Teil

# Die Ortstafelfrage aus der Sicht der Ortstafelkommission

Franz Matscher\*

## I. Einleitung

1. Es ist bekannt, dass die Anbringung zweisprachiger topografischer Bezeichnungen und Aufschriften – viel mehr als die Verwendung der Sprache der Minderheit im Verkehr mit den Behörden, die zweisprachigen Schulen und die Minderheitenförderung – zu den sensibelsten Aspekten des Minderheitenschutzes gehört. Das gilt nicht nur für das südliche Kärnten, es gilt gleichermaßen etwa auch für Südtirol<sup>1</sup>. Dabei spielen weniger sachliche, als vielmehr emotionale, mit historischen Reminiszenzen gekoppelte Elemente eine Rolle, möge diese auch heute überholt sein.

2. Der Staatsvertrag von Wien vom 15. Mai 1955 geht auf den Staatsvertrag von Saint-Germain vom 10. September 1919 zurück und ist inhaltlich weitgehend nach dem Muster der Friedensverträge der Alliierten mit den Besiegten des Zweiten Weltkrieges vom 17. Februar 1947 aufgebaut. Während Saint-Germain in den entsprechenden Minderheitenschutzbestimmungen der Art. 62 – 69 die Frage der zweisprachigen topografischen Bezeichnungen und Aufschriften nicht erwähnt, ist das in Art. 7 Abs. 3 des Staatsvertrages von Wien 1955 der Fall.

Die Bestimmung lautet: „In den Verwaltungs- und Gerichtsbezirken Kärntens, des Burgenlands und der Steiermark mit slowenischer, kro-

\* DDr. Dr. h.c. Franz Matscher, em.o. Universitätsprofessor und bis 1996 Vorstand des Institutes für Zivilgerichtliches Verfahren und Prozessrechtsvergleichung an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Salzburg; Rechtsschutzbeauftragter im Bundesministerium für Inneres, Wien

1 In Südtirol fällt die Ortsnamengebung lt. Art 8 Z 1 Autonomiestatut 1972 in die Gesetzgebungskompetenz des Landtags. Obwohl die Südtiroler Volksgruppe in der Gestalt der SVP dort über die absolute Mehrheit verfügt, hat sie es bisher unterlassen, von dieser Kompetenz Gebrauch zu machen. Wegen des emotionalen Charakters des Problems will man versuchen, eine auch für die im Lande lebende italienischsprachige Minderheit annehmbare konsensuale Lösungen zu finden.

atischer oder gemischter Bevölkerung ... werden die Bezeichnungen und Aufschriften topografischer Natur sowohl in slowenischer oder kroatischer Sprache wie in Deutsch verfasst“.

Diese Formulierung zeigt, dass die Alliierten, zumindest die westlichen Alliierten, vom Siedlungsgebiet, von der absoluten Zahl und von der Siedlungsdichte der zu schützenden Minderheiten offensichtlich keine genauen Vorstellungen hatten und sie die sowjetischen Vorschläge mehr oder weniger ungeprüft übernommen haben.<sup>2,3</sup>

Die Bestimmung geht auf den vom sowjetischen Vertreter bei den Sitzungen im Juli und August 1949 in London der Sonderbeauftragten der vier Außenminister, die mit der Ausarbeitung des Staatsvertrages mit Österreich betraut worden waren, anfangs Juli 1949 präsentierten Entwurf zurück, der sich seinerseits weitgehend an den jugoslawischen Entwurf vom April 1948 anlehnt. Dazu hat der britische Vertreter, namens der westlichen Alliierten, einen Gegenentwurf vorgelegt. Der für die vorliegende Untersuchung wesentliche Unterschied liegt darin, dass der – schließlich angenommene – sowjetische Vorschlag von „Verwaltungs- und Gerichtsbezirken mit slowenischer ... oder gemischter Bevölkerung“ spricht, während der britische Vorschlag, den offensichtlich auch von österreichischer Seite gewünschten Begriff der Gebiete mit einem „verhältnismäßig beträchtlichen Anteil“ (considerable proportion) von Angehörigen der Minderheit verwendet, ein Begriff, der sich bereits in Art. 68 Saint-Germain und in anderen Friedensverträgen sowie in Minderheitenschutzverträgen der Zeit von 1919/1920 findet.

Beide Begriffe: „gemischte Bevölkerung“ und „verhältnismäßig beträchtlicher Anteil“ wurden, dazu unbestimmt, als somit gleich schlecht – wie sich der britische Vertreter ausgedrückt hat – als unbefriedigend empfunden. Der französische Vertreter hatte auch den Begriff des „important“ zur Diskussion gestellt, was aber auch soviel wie „erheblich“, „beträchtlich“, „ins Gewicht fallend“ bedeutet. Der ame-

2 Näheres darüber bei Franz Matscher, Die Minderheitenregelungen im Staatsvertrag (in: Suppan/Stourzh/Müller [Hrsg], Der Österreichische Staatsvertrag 1955, Österreichische Akademie der Wissenschaften, Archiv für Österreichische Geschichte Bd 140, 2005), 789ff, 793f, 808f

3 Das Burgenland, in dem die Situation eine ganz andere ist und auch außerhalb des Themas der geplanten Publikation liegt, kann hier außer Betracht bleiben.

rikanische Vertreter hatte ganz allgemein befunden, Abs. 3 müsste in jenen Gebieten zur Anwendung kommen, in denen eine „reasonable number“ von Minderheitsangehörigen lebt.

Aus Kompromissgründen – und weil man den Minderheitenschutzartikel „abhacken“ und den Gang der Verhandlungen nicht weiter verzögern wollte – wurde schließlich der sowjetische Vorschlag am 24. August 1949 angenommen.

So ist Art. 7 (damals noch als Art. 7bis bezeichnet) und auch dessen hier interessierender Abs. 3, mit geringfügigen redaktionellen Änderungen, in den endgültigen Staatsvertragstext eingeflossen. Er wurde in der Folge auch nicht mehr diskutiert.

3. Wie dem auch sei, es oblag Österreich, die teils unbestimmten, teils problematischen Bestimmungen des Art. 7 Abs. 3 umzusetzen. Art. 7 Abs. 2 und 3 stehen gem B-VG Nov 1964/59 (Art. II Abs. 3) in Verfassungsrang. Aufgrund des in Österreich geltenden Prinzips der generellen Transformation von Staatsverträgen in innerstaatliches Recht ist Art. 7 unmittelbar anwendbar, was auch von der Regierungsvorlage (517 BlgNR VII GP S 3) betont wird und worauf auch der VfGH wiederholt hingewiesen hat. Das besagt aber nur, dass es zur theoretischen Anwendbarkeit der Bestimmungen eines Staatsvertrages keines „Umgießens“ in innerstaatliches Rechts bedarf (spezielle Transformation, so wie etwa nach dem Recht der Common Law – Länder). Soweit aber eine Vertragsbestimmung wegen ihres bloß programmatischen Charakters unbestimmt, sie also nicht „self exekuting“ ist, bedarf sie zu ihrer praktischen Anwendbarkeit der näheren Determinierung durch das innerstaatliche Recht; dazu ist der Staat völkerrechtlich verpflichtet. Dabei bleibt dem Gesetzgeber ein gewisser Ermessensspielraum: er muss sich nur an die anerkannten Grundsätze der Auslegung von Staatsverträgen halten; das gilt insbesondere für die Gebote der Auslegung nach Ziel und Zweck des Vertrages (hier: Schutz der slowenischen Bevölkerung) sowie nach Treu und Glauben (Art 31 WVK 1969)<sup>4</sup>.

4 So verweist § 2 Abs 2 des Volksgruppengesetzes 1976 ausdrücklich darauf hin, dass bei der Durchführung der Gesetze die bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen zu berücksichtigen sind.

Die Ausarbeitung der entsprechenden innerstaatlichen Normen war aber weniger ein juristisches, als ein politisches Problem; aus diesem Grund hat sie sich auch weit über Gebühr verzögert.

Dabei erwiesen sich, v.a. was die Durchführung des Abs. 3 anbelangt, drei Fragen als klärungs- bzw. entscheidungsbedürftig:

a) Wer ist zur slowenischen Bevölkerung zu zählen? Dabei braucht hier auf die umstrittene Frage, ob der Bestand einer Minderheit nach objektiven oder nach subjektiven Kriterien festzustellen ist, nicht eingegangen zu werden. Grundsatz des Minderheitenrechts einer demokratischen Gesellschaft muss es jedenfalls sein, dass niemand gegen seinen Willen einer Minderheit zugerechnet werden darf, dass es andererseits aber jedem freisteht, sich zu einer Minderheit zu bekennen. Festgehalten sei jedenfalls, dass jeder Staat berechtigt ist, die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen statistischen Daten zu erheben, einschließlich der Zählung der einer Minderheit zuzurechnenden Personen. Wenn sich Minderheiten im Allgemeinen gegen eine Zählung wehren, so v.a. deshalb, weil die Zahl der Angehörigen der Minderheit von deren Organisationen als viel höher angegeben wird, als es der Wirklichkeit entspricht. Die Probleme einer Minderheiten-Feststellung liegen aber auch darin, dass es auf die Art der Fragestellung (Muttersprache, Familiensprache, Umgangssprache) ankommt und ferner darin, dass die Zählung frei, unbeeinflusst und geheim sein muss, was zu bewerkstelligen wäre, auch wenn es von den Minderheitenorganisationen vielfach bestritten wird.

b) Wie groß muss der Anteil der slowenischen Bevölkerung in einer bestimmten territorialen Einheit sein, damit diese als „gemischt“ im Sinne des Abs. 3 zu bezeichnen ist? Das völkerrechtliche Minderheitenrecht kennt keine allgemein verbindliche Regelung über den Anteil, den die Minderheit an der Gesamtbevölkerung in einer bestimmten territorialen Einheit erreichen muss, ab dem die Setzung von Schutzmaßnahmen geboten oder auch nur objektiv vertretbar erscheint. Die Praxis weist eine Bandbreite von 5 % bis etwa 25 % auf. Generell könnte daher jeder Prozentsatz, der innerhalb dieser Bandbreite liegt, als völkerrechtskonform – und damit prima facie auch als staatsvertragskonform (siehe dazu später) – angesehen werden.

c) Welche territorialen Einheiten sind zum Bezugspunkt für die Einführung von Minderheitenschutzbestimmungen zu nehmen?

Da es in Kärnten und in der Steiermark keine „Verwaltungs- und Gerichtsbezirke“ mit slowenischer, sondern nur solche mit gemischter Bevölkerung gibt, erscheint es legitim, auf Gemeinden und – bei den topografischen Bezeichnungen auch auf Ortsteile von Gemeinden – zurückzugreifen, weil im Hinblick auf die Streulage der slowenischen Bevölkerung in Kärnten nur auf dieser Basis ein sowohl staatsvertragskonformes, als auch praktikables Ergebnis erzielt werden kann.

Was die Durchführung der – hier nicht näher interessierenden Abs. 2 (Unterricht) und 1. Satz Art. 3 (Verwendung des Slowenischen als zweite Amtssprache) anbelangt, konnten im Grunde richtige, wenngleich unzureichende Regelungen gefunden werden (die verschiedenen Minderheitenschulregelungen, Erlässe bzgl. der Amtssprache, Gerichtssprachengesetz). Viel schwieriger gestaltete sich die gebotene Anbringung zweisprachiger topografischer Bezeichnungen und Aufschriften. Das vom Nationalrat auf Grund eines Initiativantrages der Abgeordneten der Regierungspartei im Alleingang und bloß mit den Stimmen der SPÖ erlassene Ortstafelgesetz BGBl. 1972/270 sah die Aufstellung zweisprachiger Ortstafeln in 205 Ortsteilen von 31 Gemeinden vor, in denen nach der Volkszählung 1961 der Anteil der slowenischen Bevölkerung mehr als 20 % ausmachte. Beim so genannten „Ortstafelsturm“ im Herbst 1972 wurden diese von Angehörigen der nicht-slowenischen Bevölkerung gewaltsam beseitigt. Das Gesetz war nicht nur bei den Oppositionsparteien, sondern auch bei der Mehrheit der Kärntner Bevölkerung auf Widerstand gestoßen. Damit hatten seit dem Staatsvertrag 1955 die Auseinandersetzungen zwischen Mehrheit und Minderheit in Kärnten einen Höhepunkt erreicht.

## **II. Die Einrichtung der „Ortstafelkommission“**

Um einen Ausweg aus dem Dilemma zu suchen und, da der österreichischen Regierung eine konsensuale Klärung der strittigen Fragen auf andere Weise nicht möglich erschien, hat Bundeskanzler Dr. Bruno Kreisky gegen Ende des Jahres 1972 eine Studienkommission für Probleme der slowenischen Volksgruppe in Kärnten bestellt und

mit der Aufgabe betraut, Lösungsvorschläge auszuarbeiten. Die Kommission bestand aus Vertretern der politischen Parteien auf Bundes- und auf Landesebene, der Katholischen und der Evangelischen Kirche Kärntens, der Minderheitenorganisationen sowie aus einer Anzahl von Experten des Völkerrechts, des Staatsrechts und des Minderheitenrechts, der Slawistik bzw. der Sprachwissenschaften, des Statistischen Zentralamtes und aus Vertretern der Zentralstellen des Bundes; später wurde auch ein internationaler Minderheitenexperte (der Däne MDiR Povl Skadegard) beigezogen. Den Vorsitz führte SC Hon. Prof. Dr. Edwin Loebenstein, damals Leiter des Verfassungsdienstes im BKA (dem auch die Geschäftsführung der Kommission oblag), später Präsident des VwGH. Ihm standen zwei hochrangige Beamte des Verfassungsdienstes, MR Dr. Willibald Pahr und MR Univ.Do. Dr. Ludwig Adamovich zur Seite. Dabei bestand v.a. die Hoffnung, dass durch die Beiziehung von Vertretern der Minderheitenorganisationen ein Ergebnis erarbeitet werden könnte, welches den Vorstellungen der betroffenen Minderheit selbst gerecht werden würde. Es war daher bedauerlich, dass die Minderheitenorganisationen, trotz wiederholter, an sie ergangener Einladungen, ihre Mitwirkung an der Kommissionsarbeit beharrlich verweigert haben. Die Vertreter der Minderheitenorganisationen haben ihre Mitarbeit von vornherein mit der Begründung abgelehnt, dass der Kommission Landtagsabg. a.D. HR Dr. Valentin Einspieler, Obmann (oder hoher Funktionär) des Kärntner Heimatdienstes, als ein Vertreter der Kärntner politischen Parteien angehörte. Trotzdem wurden ihnen sämtliche Unterlagen zugeleitet, die auch den übrigen Kommissionsmitgliedern zugegangen waren.

Da sich die Kommission eingehend mit der Frage der Anbringung der zweisprachigen topografischen Bezeichnungen befasst hat, wurde sie kurz „Ortstafelkommission“ genannt.

### **III. Die Arbeiten der „Ortstafelkommission“ und deren Ergebnisse**

1. In der konstituierenden Sitzung der Studienkommission am 9. Februar 1973, die unter dem Vorsitz des Herrn Bundeskanzlers stand, wurde festgehalten, dass zunächst der in Art. 7 Abs. 3 des Staatsvertrages enthaltene Begriff „slowenische oder gemischte Bevölkerung“

zu klären und des Weiteren die Frage zu untersuchen wäre, nach welchen Kriterien die Zugehörigkeit zu dieser Bevölkerung festzustellen sei. Diese Fragen sollten vorerst im Rahmen einer Unterkommission erörtert werden. Diese Unterkommission hat am 10. Feber 1973 ihre erste Sitzung abgehalten.

Die rechtskundigen Experten der Unterkommission haben im Sinne dieses Auftrages, unter Mitarbeit der Beamten des VD des BKA, am 3. März 1973 eine Stellungnahme erarbeitet, die der Unterkommission in der nächsten Sitzung am 5. März 1973 vorgetragen wurde. Diese Stellungnahme der rechtskundigen Experten war Gegenstand von weiteren Beratungen der Unterkommission, deren Ergebnisse in ihrem Bericht an die Studienkommission ihren Niederschlag fanden.

Das Ergebnis der Arbeiten der Unterkommission kann wie folgt zusammengefasst werden:

(1) Einhellig befand die Unterkommission:

- a. Der Begriff der „slowenischen Bevölkerung“ ist dem Begriff „slowenische Minderheit“ gleichzusetzen und bezeichnet außerdem den slowenischen Teil der „gemischten Bevölkerung“.
- b. Für die Zugehörigkeit zur slowenischen Bevölkerung sind nicht nur sprachliche, sondern auch andere und zwar objektive und subjektive Kriterien maßgebend (diese Aussage wurde später in der Vollkommission modifiziert).
- c. Bei der Anwendung der maßgebenden Bestimmungen des Staatsvertrages ist ihre auf Erhaltung der Minderheit gerichtete Zielsetzung zu beachten.
- d. Der für die Handhabung der genannten Bestimmung des Staatsvertrages maßgebende Prozentsatz an slowenischer Bevölkerung muss umso kleiner sein, je größer die in Betracht gezogene Gebietseinheit ist. Was aber die Wahl des anzuwendenden Prozentsatzes im Einzelnen anlangt, wollte ein großer Teil der Mitglieder der Unterkommission sich vorerst nicht festlegen. Soweit Prozentsätze genannt wurden, bewegten sie sich zwischen 5 und 20 %.

(2) Unterschiedliche Meinungen bestanden darüber, ob die Ergebnisse der bisherigen Volkszählungen der Ermittlung zugrunde gelegt werden sollen. Soweit das abgelehnt wurde, so deshalb, weil dabei keine geheime Befragung stattgefunden hatte und der befragte Personen-

kreis über die Verwendung der Angaben für mit der Durchführung des Staatsvertrages zusammenhängende Zwecke nicht informiert war.

Die Vollkommission hat sich in den Sitzungen vom 4. und 5. April 1973 mit dem Bericht der Unterkommissionen befasst, ohne dass eine übereinstimmende Auffassung zu allen Punkten des Berichtes erzielt werden konnte.

2. In der Sitzung vom 5. April 1973 hatte der Bundeskanzler angeregt, die Kommission möge die denkbaren Alternativen in der Frage der Ermittlung der Minderheit diskutieren. Die Kommission möge zunächst die technischen Kriterien für eine besondere Volkszählung erörtern und sodann hierüber berichten. Diese Aufgabe wurde zunächst an die Unterkommission weitergegeben, die mit der Durchführung die Expertengruppe betraut hat.

Im Sinne des ihr erteilten Auftrags hat die Expertengruppe – ohne auf die Frage einzugehen, ob es sich dabei um die rechtlich einzig zulässige oder um die sachlich beste Lösung handelte – in insgesamt drei Sitzungen das Modell einer besonderen Volkszählung entwickelt, die keine von einem reinen Bekenntnisprinzip getragene Minderheitenfeststellung sein sollte. Die Expertengruppe hat hierüber der Studienkommission einen ausführlichen Bericht erstattet. Der Bericht der Expertengruppe wurde in Sitzungen der Vollkommission am 24. September, am 22. Oktober und am 16. November 1973 eingehend diskutiert; dabei wurde die Auffassung der Kommissionsmitglieder zu den einzelnen Punkten des Expertenberichts durch Umfrage festgehalten.

Das Ergebnis dieser Umfrage kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Die weitaus überwiegende Mehrheit in der Kommission sprach sich dafür aus, die Aktion in ganz Kärnten durchzuführen.
- Einhelligkeit bestand darüber, dass eine wie immer zu bezeichnende Erhebung nicht als „Volkszählung“ im Sinne des österreichischen Rechts betrachtet werden kann. Als mögliche Bezeichnungen wurden u.a. „Sprach(en)zählung“, „Sprachermittlung“, „Verwaltungszählung“ vorgeschlagen.
- Einhelligkeit bestand darüber, dass den zu befragenden Personen der Zweck der Befragung bekannt zu geben sei und dass die Aktion eine gesetzliche Grundlage haben muss.

- Zu befragen wären nur österreichische Staatsbürger mit dem Wohnsitz im maßgebenden Gebiet. Die Frage der Stimmberechtigung soll – abgesehen vom Alter – nach dem Vorbild der Bestimmungen über die Durchführung der Landtagswahlen geregelt werden.
- Dass nur nach der Sprache gefragt werden soll, wurde nicht mehr in Zweifel gezogen. Hinsichtlich des Gegenstands der Frage sprachen sich sechs Kommissionsmitglieder dafür aus, nach der „überwiegend gesprochenen Sprache“ zu fragen, neun Kommissionsmitglieder für die Frage nach der „überwiegend gesprochenen Familiensprache“, ein Kommissionsmitglied für die „Sprache“, zwei Kommissionsmitglieder für die „Familiensprache“. Einhellige Auffassung bestand darüber, dass der Fragebogen auch in slowenischer Sprache zu verfassen wäre.
- Übereinstimmung bestand über die zu wählende Anonymität der Befragung. Die Mehrheit sprach sich für die Abgabe der Erklärung vor an Ort und Stelle einzurichtender Kommissionen aus; einige Kommissionsmitglieder sprachen sich gegen die Abgabe vor einer Kommission an Ort und Stelle und für die schriftliche Abgabe der Erklärung bei einer zentralen Einrichtung aus.
- Abgesehen davon, dass keinesfalls weitergehende Sanktionen vorzusehen seien, als im Fall der Wahlpflicht, kam eine einheitliche Auffassung zu dieser Frage nicht zustande.
- Unterschiedliche Meinungen bestanden zur Frage der Einordnung des Windischen.
- Erörtert wurde auch die Möglichkeit der Einführung einer Beschwerdemöglichkeit (Individualbeschwerde) an den VfGH gegen eine unrichtige Auswertung oder eine Nichtzulassung zur Abgabe der Erklärung.
- Festgehalten wurde einhellig, dass Art. 7 Abs. 3 des Staatsvertrages einer Sprachzählung nicht entgegensteht.

3. Den bisherigen Verlauf und die Ergebnisse der Arbeiten der Studienkommission hat diese in einem mit 4. April 1974 an den Herrn Bundeskanzler gerichteten Zwischenbericht zusammengefasst. Dieser wurde am 5. April 1974 in der „Wiener Zeitung“ veröffentlicht. In der folgenden Sitzung der Studienkommission am 28. Juni 1974 wurden noch verschiedene Fragen aus dem Zwischenbericht und nach dessen Schicksal erörtert und insgesamt darauf gedrängt, dass die Studienkommission die Arbeiten zügig fortsetzen und innerhalb angemessener Frist zum Abschluss bringen möge. In den folgenden Sitzungen

vom 13. September, 17. Oktober und 11. November 1974 wurden Fragen der Amtssprache und der Gerichtssprache sowie der Tragweite des Begriffs „Topografische Bezeichnungen und Aufschriften“, insbesondere ob auch Straßenbezeichnungen dazugehören, erörtert.

Offen geblieben war die Frage des maßgeblichen Prozentsatzes, die nicht von der Studienkommission entschieden werden könne. Es wurde daran erinnert, dass im internationalen Minderheitenrecht eine Bandbreite von 5 % – 25 % möglich sei, obwohl die Studienkommission zu einer Regelung auf der Basis von 10 % – 20 % tendiere, was zu Einwendungen seitens der „politischen“ Vertreter in der Studienkommission führte.

Diskutiert wurde auch über die festzulegende Gebietseinheit. Wenn auch der Staatsvertrag von „Verwaltungs- und Gerichtsbezirken“ spreche, sei ein Abgehen auf die Ebene der Gemeinden bzw. der Ortsteile von Gemeinden vertretbar. Eingehend diskutiert wurde die Frage der (Auswirkungen der) Gemeindezusammenlegungen und, was die Amtssprache anbelangt, die Bezeichnung der in Frage kommenden Behörden. Nach verbreiteter, aber nicht einhelliger Ansicht der Kommissionsmitglieder müssten es nicht nur die Organe der Gebietskörperschaften, sondern auch die der nichtstaatlichen Selbstverwaltung, allenfalls auch die der Privatwirtschaftsverwaltung sein.

Was die Orts- bzw. Verkehrstafeln anbelangt, wurde die (teils bestrittene) Meinung geäußert, dass sowohl der Aufstellungsort als auch der verwiesene Ort (zumindest soweit dieser einen Ort betrifft, für den das Gebot der zweisprachigen Bezeichnung besteht) zu berücksichtigen sei. Diskutiert wurde auch die Frage der Ortsüblichkeit der (slovenischen) Bezeichnungen, wobei auf die historisch gewachsenen Bezeichnungen aus der Endzeit der Monarchie zurückgegriffen werden sollte.

Diese Themen wurden auch in den weiteren Sitzungen der Kommission vom 13. September 1974, 20. Jänner, 17. März, 21. April und 9. Mai 1975 behandelt. Eine letzte Sitzung der Studienkommission fand am 8. Juli 1975 statt. Dort wurde im Wesentlichen nur der Schlussbericht besprochen.

4. Über die im Schlussbericht der Studienkommission<sup>5,6</sup> enthaltenen Vorschläge fanden sodann in der zweiten Hälfte des Jahres 1975 und in der ersten Hälfte des Jahres 1976 Gespräche zwischen den im Nationalrat vertretenen politischen Parteien statt. An diesen Gesprächen beteiligten sich zeitweise auch Vertreter der Minderheitenorganisationen. Das Ergebnis der Arbeiten der Studienkommission und der nachfolgenden Beratungen auf politischer Ebene waren Regierungsvorlagen einer Novelle zum Volkszählungsgesetz sowie eines Volksgruppengesetzes. Auch im Zuge der parlamentarischen Behandlung der Vorlagen ist den Vertretern der Minderheitenorganisationen mehrfach Gelegenheit geboten worden, ihre Meinungen darzulegen. Aufgrund einer Einigung der drei im Nationalrat vertretenen Parteien kam es zur Novelle des Volkszählungsgesetzes BGBl. 1976/198 und zum Volksgruppengesetz BGBl. 1976/396. Beide Gesetze wurden vom Nationalrat am 7. Juli 1976 stimmeneinhellig beschlossen.

#### **IV. Die weitere Entwicklung**

1. Das novellierte Volkszählungsgesetz hatte die Voraussetzungen zur Vornahme einer geheimen Erhebung der Muttersprache geschaffen. Die gesetzlichen Vorkehrungen boten Gewähr dafür, dass aus Anlass einer solchen Erhebung die sich, was den Ablauf anbelangt, an die Technik einer politischen Wahl anlehnen sollte, jedermann seine Erklärung unbeeinflusst und in absoluter Unüberprüfbarkeit, also geheim, hätte abgeben können.

5 Der Abschlussbericht, Aktenzahl des BKA GZ 601.167/43-VI/1-5 wurde nicht veröffentlicht. Zu den Arbeiten der Studienkommission s. Theodor Veiter, Die Kärntner Ortstafelkommission. Arbeit und Ergebnisse der Studienkommission für Probleme der slowenischen Volksgruppe in Kärnten 1972 bis 1975 (Klagenfurt 1980).

6 Um weiteres vergleichendes Informationsmaterial zu gewinnen, hat im Jahr 1979/1981 eine Expertengruppe (Guy Heraud/Franz Matscher/Franz Zwitter) im Auftrag von Bundeskanzler Bruno Kreisky eine umfangreiche Studie über „Die rechtliche Stellung der slowenischen Minderheit in Kärnten, verglichen mit der Stellung der slowenischen Minderheit in Friaul/Julisch Venetien“ verfasst. Sie wurde auszugsweise abgedruckt in Ralf Unkart/Gerold Glantschnig/Alfred Ogris (Hrsg.), Zur Lage der Slowenen in Kärnten. Die slowenische Volksgruppe und die Wahlkreiseinteilung 1979 – eine Dokumentation (Das Kärntner Landesarchiv 11, Klagenfurt 1984) 147ff., 408f.

Die Erhebung wurde am 14. November 1976 im gesamten österreichischen Staatsgebiet durchgeführt. Ihr Ergebnis sollte, wie in der Regierungsvorlage zur Novelle des Volkszählungsgesetzes ausdrücklich hervorgehoben worden war, für die österreichische Regierung nur eine Orientierungshilfe für die Erlassung der entsprechenden Gesetze und Verordnungen bieten. Von den Minderheitenorganisationen wurde die Erhebung aber nicht nur boykottiert, sondern in einem Fall (Zell-Pfarre/Sele-Fara), durch Zerstörung der die Erhebungsergebnisse enthaltenden Urne auch sabotiert. Sie erbrachte für das südliche Kärnten nur 2.535 Stimmen für Slowenisch. Das Ergebnis war somit wertlos. Während die Vertreter der Kärntner Slowenen – mit Berufung auf die geltende Schulregelung – argumentierten, das von Art. 7 des Staatsvertrages anvisierte Gebiet („Verwaltungs- und Gerichtsbezirke mit slowenischer ... oder gemischter Bevölkerung“ ) stünde fest, stellte sich die österreichische Regierung auf den Standpunkt, dass ein noch festzustellender<sup>7</sup> gewisser prozentualer Anteil an slowenischer Bevölkerung in einer bestimmten Gebietseinheit gegeben sein müsse, um diese als „gemischt“ ansehen zu können.

Der Begriff der „gemischten Bevölkerung“ ist, wie schon erwähnt, interpretationsbedürftig. Um über die dazu erforderlichen Beurteilungselemente zu verfügen, sah sich die österreichische Regierung, nach dem Scheitern der geheimen Erhebung der Muttersprache, genötigt, sich auf andere Informationselemente zu stützen. Aufgrund der Ergebnisse der Volkszählungen 1961 und 1971 und nach inoffiziellen Schätzungen nahmen die österreichischen Behörden den Bestand der slowenischen Volksgruppe mit weniger als 20.000 (allenfalls nur an die 15.000) an.<sup>8</sup>

Das Volksgruppengesetz ordnet des weiteren an, dass durch Verordnung der Bundesregierung die Gebietsteile festzulegen sind, in de-

7 Die Bestimmung in § 10 Abs. 1 Minderheitenschulgesetz für Kärnten, BGBl. 1959/101, demzufolge die künftige Festlegung auf der Grundlage einer amtlichen Minderheitenfeststellung erfolgen sollte, wurde durch die Novelle, BGBl. 1990/420, gestrichen. Auch die analoge Bestimmung in § 1 Gerichtssprachengesetz, BGBl. 1959/102, über die Festlegung der zweisprachig einzurichtenden Gerichte wurde in der Neuregelung durch § 3 der Amtssprachenverordnung für Kärnten, BGBl. 1977/307, in welche die Substanz des Gerichtssprachengesetzes, BGBl. 1959/102, im Wesentlichen eingegangen ist, nicht aufgenommen.

8 Ralf Unkart, Ein Beitrag zur Auslegung des Art. 7 des Staatsvertrages 1955, ÖJZ 1974, 91, insbes. 96f.

nen zweisprachige topografische Bezeichnungen anzubringen sind (§ 2 Abs. 1 Z 2), sowie (§ 2 Abs. 1 Z 3) die Behörden und Dienststellen zu bezeichnen sind, bei denen die Verwendung der Sprache der Volksgruppe als zweite Amtssprache zugelassen wird. Bezüglich der Anbringung zweisprachiger topografischer Bezeichnungen wurde in Abs. 1 Z 2 auf das Kriterium der „verhältnismäßig beträchtlichen Zahl“ der in der entsprechenden Gebietseinheit wohnhaften Volksgruppenangehörigen, was mit „ein Viertel“ umschrieben wurde, rekuriert und dieses Kriterium in der Folge grundsätzlich auch für die Verwendung der Sprache der Volksgruppe als zweite Amtssprache bei den Behörden und Dienststellen der Gemeinden verwendet. „Ein Viertel“ ist allerdings eine an der Grenze des völkerrechtlich üblichen liegende Minimallösung.

2. Durch mehrere Erkenntnisse ab dem Jahr 1987, insbesondere mit dem sog. „Ortstafelerkenntnis“ vom 13. Dez. 2001, hat der VfGH die Regelungen des Volksgruppengesetzes über die Amtssprache und über die zweisprachigen topografischen Bezeichnungen und Aufschriften praktisch zu Fall gebracht. Der VfGH stütze sich dabei auf eine durch die Staatsvertragsmaterialien nicht gedeckte historische Interpretation des Art. 7 Abs. 3. Seither unternommene Bemühungen der Bundesregierung, im Einvernehmen mit der Kärntner Landesregierung, den politischen Parteien und der betroffenen slowenischen Volksgruppe, eine konsensuale und staatsvertragskonforme Regelung insbesondere in der Ortstafelfrage zu finden, sind aus nicht einsichtigen politischen Gründen gescheitert.

## V. Abschließende Bemerkungen

Trotzdem glaube ich, dass die Arbeiten der Studienkommission nicht wertlos waren. Es war nicht deren Aufgabe, in den strittigen Fragen Entscheidungen zu treffen. Sie sollte lediglich das Problem beleuchten und für die in Frage kommenden Entscheidungsträger objektive Grundinformationen liefern. Auf diese wird in einem gewissen Ausmaß bei der künftigen Erarbeitung der notwendigen Lösungen zurückgegriffen werden können.

# Verfassungsrecht und Volksgruppenschutz

Theo Öhlinger\*

## 1. Der aktuelle Anlass

Die Polemik um das jüngste Ortstafel-Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs (VfGH)<sup>1</sup> hat wieder einmal ein grelles Schlaglicht auf die verfassungsrechtliche Dimension des Schutzes der Volksgruppen in Österreich geworfen. Es handelt sich dabei freilich nur um ein Glied in einer langen Kette von Entscheidungen. Erst durch diese verfassungsgerichtliche Rechtsprechung ist der im Text der österreichischen Bundesverfassung explizit garantierte Schutz der Volksgruppen auch praktisch wirksam geworden.

Es ist dies ein besonders plastischer Beleg der rechtstheoretischen Einsicht, dass Recht nur existiert, soweit es durch Gerichte „gesprochen“ wird<sup>2</sup> – eine Einsicht, die speziell in Bezug auf das Verfassungsrecht noch relativ jung ist und sich europaweit erst in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts – durch die Einrichtung von Verfassungsgerichten – durchgesetzt hat. Österreich hat in dieser Entwicklung eine Vorreiterrolle gespielt.<sup>3</sup> Die Auseinandersetzung über die jüngste Rechtsprechung des VfGH zum Ortstafelkonflikt stellt jedoch manches in Frage, was in Österreich längst unbestritten schien: Zum ersten Mal seit langer Zeit, zum ersten Mal zumindest in der Zweiten Republik, wird einer Entscheidung des VfGH in aller Öffentlichkeit und mit großem publizistischen Getöse die Befolgung verweigert und dar-

\* Dr. Theo Öhlinger, o. Universitätsprofessor für Öffentliches Recht an der Universität Wien; seit 1. Oktober 2004 auch Professor an der Bratislava University of Law

1 VfGH 12.12.2005, V 64/05.

2 Pointiert die berühmte Formulierung von *Justice Charles E. Hughes*: “We are under the Constitution, but the Constitution is what the judges say it is.” Dazu *Brugger*, Einführung in das öffentliche Recht der USA<sup>2</sup> (2001) 7. Dieser Satz darf freilich nicht als eine schrankenlose Ermächtigung eines Verfassungsgerichts zu rechtlich ungebundener Rechtsschöpfung missverstanden werden.

3 Dazu näher *Öhlinger*, Die Entstehung und Entfaltung des österreichischen Modells der Verfassungsgerichtsbarkeit, FS Adamovich (2002) 581.

über hinaus sogar die „Gültigkeit“ abgesprochen.<sup>4</sup> Dass diese Polemik manche Züge einer Provinzposse hat, nimmt zwar der Sache etwas an Ernsthaftigkeit und Schärfe, gibt aber dennoch Anlass zu prinzipiellen Überlegungen.

## 2. Die Verfassungslage

Es ist ein (höchst problematisches) Charakteristikum des österreichischen Verfassungsrechts, dass es nicht in einer Urkunde kompiliert, sondern in einer Fülle von Rechtsvorschriften zerstreut ist. Das trifft in besonderem Maß auf die Verfassungsregelungen über die Volksgruppen zu. Die grundlegende Vorschrift ist immer noch Art 19 *des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger der im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder*, der die Gleichberechtigung aller „Volksstämme“ garantiert – die es nach einer älteren Judikatur des VfGH<sup>5</sup> in der Republik freilich gar nicht mehr gibt – und diesen ein „unverletzliches Recht auf Wahrung und Pflege (ihrer) Nationalität und Sprache“ zusichert. Diese jedenfalls terminologisch veraltete Regelung wird zum einen ergänzt durch Bestimmungen im *Staatsvertrag von Saint Germain* (Art 66 - 68), die vom B-VG 1920 rezipiert wurden.<sup>6</sup> Der in diesen Bestimmungen verankerte Minderheitenschutz ist freilich „als wenig effektiv und weitreichend anzusehen; er gewährleistet – im Unterschied zum altösterreichischen Nationalitätenrecht<sup>7</sup> – lediglich Individualrechte und enthält keine ausdrückliche Anerkennung der Minderheiten als solche“.<sup>8</sup>

4 Vergleichbar ist in der Zweiten Republik nur die Polemik gegen das „Habsburg“-Erkenntnis des VfGH vom 24.5.1963. Dazu *Kafka*, Der Fall Dr. Otto Habsburg, AÖR 1963, 451; *Winkler*, Der Fall Habsburg, in: derselbe, Rechtswissenschaft und Politik (1998) 95.

5 Slg 2459/1952; dazu kritisch *Öhlinger*, Die Rechtslage ethnischer Gruppen in Österreich, in: Volksgruppenreport 1996, 157 (159 f); *Kolonovits*, Minderheitenschulrecht im Burgenland (1996) 36 ff. Zum aktuellen Stand der Rechtsprechung in dieser Frage *Holzinger*, Die Rechte der Volksgruppen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, FS Adamovich (2002) 193 (201).

6 Siehe Art 149 Abs 1 B-VG.

7 Damit ist der zuvor zitierte Art 19 StGG gemeint.

8 *Sturm*, Der Minderheiten- und Volksgruppenschutz, in: Machacek/Pahr/Stadler, Grund- und Menschenrechte in Österreich, Bd. II (1992) 77 (91).

Die wichtigste Verfassungsbestimmung zum Schutz der autochthonen Volksgruppen Österreichs ist vielmehr Art 7 des Wiener Staatsvertrages von 1955 (WStV), der freilich nur als Torso – nämlich mit seinen Z 2 - 4 – dem Bundesverfassungsrecht angehört.<sup>9</sup> Er bezieht sich außerdem nur auf die slowenischen und kroatischen Minderheiten im Burgenland, Kärnten und der Steiermark und ist auch in sachlicher Hinsicht eine unvollständige Regelung.<sup>10</sup>

Zu diesen dem altösterreichischen und dem internationalen Recht entstammenden Bestimmungen kommt aus dem republikanischen Verfassungsrecht Art 8 Abs 1 B-VG, der Deutsch zur Staatssprache erklärt, allerdings „unbeschadet der den sprachlichen Minderheiten bundesgesetzlich eingeräumten Rechte“. Er ermächtigt also den einfachen Bundesgesetzgeber, den Volksgruppen Rechte sprachlicher Art einzuräumen, verpflichtet dazu aber nicht. Im Jahr 2000<sup>11</sup> wurde dieser Regelung ein „Bekenntnis“ der Republik zu ihrer gewachsenen sprachlichen und kulturellen Vielfalt, die in den autochthonen Volksgruppen zum Ausdruck kommt, angefügt (Art 8 Abs 2 B-VG). „Sprache und Kultur, Bestand und Erhaltung dieser Volksgruppen sind zu achten, zu sichern und zu fördern“. Ein normativer Gehalt, der über die – sogleich zu erörternde – Judikatur des VfGH hinausginge, lässt sich dieser Bestimmung freilich nicht entnehmen.

### 3. Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs

Es ist diese fragmentierte verfassungsgesetzliche Rechtslage, die dem VfGH von vornherein eine gewisse rechtsschöpferische Aufgabe zuweist. Denn der VfGH ist gezwungen, aus diesem Konglomerat mehrerer Bestimmungen unterschiedlicher Herkunft, unterschiedlichen Alters, ja unterschiedlicher Sprache<sup>12</sup> und unterschiedlicher sachlicher

9 Zum Verfassungsrang dieser Bestimmung ausführlich *Kolonovits*, Art 7 Z 2 - 4 StV Wien, in: Korinek/Holoubek (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Bd. III, Rz 4 f.

10 Vgl. *Öhlinger*, Der Verfassungsschutz ethnischer Gruppen in Österreich, in: FS Koja (1998) 371 (379 ff).

11 BGBl. I 2000/68.

12 Authentische Sprachen des Staatsvertrages von Saint Germain sind nach dessen Art 381 Englisch, Französisch und Italienisch.

und persönlicher Geltungsbereiche die in einem konkreten Fall relevante „Norm“ zu konstruieren, und das ist eine Aufgabe, die über das durchschnittliche Maß an rechtsschöpferischen Elementen hinausgeht, die jede „Anwendung“ einer allgemeinen Norm im Einzelfall inkludiert.

### **a. Minderheitenschutz als Wertentscheidung der Verfassung**

Tatsächlich hat sich der VfGH dieser Aufgabe – entsprechend seinem generell sehr „zurückhaltenden“ Stil bis in die 1980er Jahre – zunächst nur zögerlich gestellt. Den Wandel der Judikatur markiert Slg 9224/1981 mit seiner – damals Aufsehen erregenden – Aussage, dass den zerstreuten einschlägigen Bestimmungen des Bundesverfassungsrechts „eine Wertentscheidung des Verfassungsgesetzgebers zugunsten des Minderheitenschutzes“ zu entnehmen sei. Eine mehr oder minder schematische Gleichstellung von Angehörigen der Minderheiten mit Angehörigen anderer gesellschaftlicher Gruppen könne dieser verfassungsgesetzlichen Wertentscheidung nicht immer genügen.

Auf der Grundlage dieser Prämisse prüfte der VfGH in einer bemerkenswert sorgfältigen und auf die historische Entwicklung der Kärntner Regionalstruktur bis ins Mittelalter zurückgreifenden Weise die These einer die Landtagswahl 1979 anfechtenden Wählergruppe, ihr sei durch ein Zusammenwirken mehrerer Komponenten des Wahlrechts, vor allem durch eine willkürliche Gliederung der Wahlkreise, der Einzug in den Kärntner Landtag verwehrt worden. Auch wenn der VfGH im Ergebnis diese These verneinte,<sup>13</sup> hat er mit seiner grundsätzlichen Aussage zur Bedeutung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen – der Gerichtshof hat sie später (Slg 12.245/1989) selbst als „richtungweisend“ qualifiziert – eine neue Phase des verfassungsrechtlichen Volksgruppenschutzes in Österreich eingeleitet.<sup>14</sup> Ausdrücklich daran anknüpfend hat er in der zuletzt zitierten Entscheidung den Auslegungsgrundsatz formuliert, dass Minderheitenschutzbestimmungen „schon von ihrem Regelungszweck her nicht restriktiv ausgelegt werden dürfen“.

13 Auch in einer späteren Entscheidung (Slg 15.616/1999) hat der VfGH eine Anfechtung des Wahlrechts zum Kärntner Landtag unter Aspekten des Minderheitenschutzes abgewiesen.

14 Vgl. dazu auch *Novak*, Lebendiges Verfassungsrecht, JBl 1995, 17 (22).

Grundlegend ist auch die – bereits auf die Rechtsprechung zur Zeit der Monarchie zurückgehende – Aussage des VfGH, dass der Nachweis der Volksgruppenzugehörigkeit nach objektiven Kriterien wie Herkunft oder Umgangssprache wegen der damit verbundenen diskriminierenden Effekte nicht verlangt werden dürfe.<sup>15</sup> Damit ist das in § 1 Abs 3 Volksgruppengesetz anerkannte subjektive Bekenntnisprinzip, wonach „keine Person verpflichtet (sei), ihre Zugehörigkeit zu einer Volksgruppe nachzuweisen“, quasi in Verfassungsrang erhoben worden.<sup>16</sup>

### **b. Die unmittelbare Anwendbarkeit des Wiener Staatsvertrages**

Die nächste Entwicklungsstufe markieren jene Entscheidungen,<sup>17</sup> nach denen das in Art 7 Z 3 Satz 1 WStV garantierte Recht auf Verwendung der Volksgruppensprache als *Amtssprache* unmittelbar anwendbar sei und ein subjektives Recht der Angehörigen der slowenischen (und kroatischen) Minderheit begründe. Ausführungsregelungen sind zwar zulässig und für die praktische Handhabung wünschenswert, sie müssen sich aber am Inhalt des Staatsvertrages messen lassen und sind im Lichte dieser Bestimmung extensiv zu interpretieren.

An diese Rechtsprechung anknüpfend hat der VfGH in Slg 12.245/1989 auch den in Z 2 des Art 7 WStV verankerten Anspruch der Volksgruppen auf *Elementarunterricht* in slowenischer und kroatischer Sprache als unmittelbar anwendbares subjektives Recht deklariert.<sup>18</sup> Dieses Recht verlangt, dass in jeder Gemeinde im autochthonen Siedlungsgebiet eine zweisprachige Volksschule eingerichtet wird,<sup>19</sup> erstreckt sich aber darüber hinaus auf das gesamte jeweilige Landesgebiet und erfordert außerhalb des angestammten Siedlungsgebiets die Errichtung entsprechender Schulen gemäß dem lokalen Bedarf.<sup>20</sup> Was den Umfang des Anspruchs auf „Elementarunterricht“ in der Volksgruppen-

15 Ausführlich VfGH Slg 11.585/1987.

16 Vgl. *Hammer*, Das Recht der autochthonen Minderheiten in Österreich (im Druck).

17 VfGH Slg 9744/1983, 9752/1983, 9801/1983, 11.585/1987, 12.836/1991; inzwischen ständige Judikatur; siehe *Kolonovits* (FN 9) Rz 76.

18 Dazu ausführlich *Kolonovits* (FN 9) Rz 26 ff.

19 So VfGH Slg 16.580/2002.

20 VfGH Slg 12.245; dazu näher *Kolonovits* (FN 9) Rz 31 ff.

sprache betrifft, so hat der VfGH<sup>21</sup> klargestellt, dass zumindest in allen vier Stufen der Volksschule ein Unterricht in deutscher und slowenischer Sprache in annähernd gleichem Ausmaß anzubieten ist. Unmittelbar anwendbar, aber kein subjektives Recht vermittelnd, ist die ebenfalls in Art 7 Z 3 WStV enthaltene Anordnung über topographische Aufschriften.<sup>22</sup>

### **c. Der räumliche Geltungsbereich der Minderheitenrechte („Verwaltungsbezirke mit gemischter Bevölkerung“)**

Art 7 Z 3 WStV sieht die Verwendung der slowenischen oder kroatischen Sprache als Amtssprache in den Verwaltungs- und Gerichtsbezirken Kärntens, des Burgenlands und der Steiermark mit slowenischer, kroatischer oder gemischter Bevölkerung vor. In solchen Bezirken sind ferner die Bezeichnungen und Aufschriften topographischer Natur zweisprachig – deutsch und slowenisch oder kroatisch – anzubringen. Er grenzt damit den örtlichen Geltungsbereich dieser Rechte der Volksgruppen ab. Damit sind zwei diffizile Auslegungsprobleme verknüpft: Zum einen die Frage, was ein „Verwaltungsbezirk“ in diesem Sinne ist,<sup>23</sup> zum anderen, wann eine „gemischte“ Bevölkerung vorliegt. Diese sehr unbestimmten Begriffe hat der VfGH zunächst (Slg 15.970/2000) in Bezug auf die *Amtssprache* präzisiert. Danach sind „Verwaltungsbezirke“ im Sinne des Wiener Staatsvertrages auch *Gemeinden* und – wie er später<sup>24</sup> klarstellte – selbst *Ortschaften*.

Als einen Verwaltungsbezirk mit „*gemischter Bevölkerung*“ – solche mit rein kroatischer oder slowenischer Bevölkerung gibt es bekanntlich gar nicht – qualifiziert der VfGH in dieser Entscheidung eine Gemeinde, die über einen längeren Zeitraum einen *Minderheitenprozentsatz von etwa 10 %* aufweist.<sup>25</sup> (Dabei ist von einer „vergrößerten

21 VfGHSlg 15.759/2003. Aufgehoben wurde daher jene Bestimmung des Minderheitenschulgesetzes für Kärnten, die dies lediglich für die ersten drei Jahre der Volksschule vorsah, im vierten Jahr dagegen einen Unterricht lediglich in deutscher Sprache neben Slowenisch als einen vierstündigen Pflichtgegenstand anordnete.

22 Dazu sogleich 3.c. sowie unten FN 36.

23 Nicht weiter problematisch sind die „Gerichtsbezirke“: Es handelt sich dabei um Sprengel der Bezirksgerichte (VfGH 16.12.2004, B 484/03).

24 VfSlg 16.404/2001; dazu sogleich bei FN 28.

25 Lehre und Praxis waren zuvor von einer Bandbreite zwischen 5 % und 25 % ausgegangen; siehe *Kolonovits*, Sprachenrecht in Österreich (1999) 150 Anm. 552.

statistischen Erfassung“ an Hand der Erhebung der Umgangssprache im Rahmen der Volkszählung auszugehen.<sup>26)</sup>

Im Jahr 2001 (Slg 16.404) hat der VfGH diese Rechtsprechung auf den zweiten Satz im Art 7 Z 3 WStV – Verpflichtung zur Anbringung zweisprachiger topographischer Aufschriften<sup>27</sup> – erstreckt<sup>28</sup> und damit bekanntlich einen neuralgischen Punkt berührt. Für den Gerichtshof sind die im Begriff „gemischte Bevölkerung“ festgelegten Voraussetzungen hinsichtlich der zweisprachigen topographischen Aufschriften<sup>29</sup> keine anderen als jene hinsichtlich der Minderheitensprache als Amtssprache, und er kann sich dabei auf den Wortlaut des Art 7 Z 3 WStV („In solchen Bezirken ...“) berufen.<sup>30</sup> Einen Schritt über die „Amtssprachenjudikatur“ geht der VfGH dabei jedoch insofern hinaus, als er entscheidet, dass auch Ortschaften, also Teile einer Gemeinde, als „Verwaltungsbezirke“ im Sinne dieser Bestimmung des Staatsvertrages anzusehen sind.

Das zweite „Ortstafelerkenntnis“<sup>31</sup> bestätigt diese Vorentscheidung und bringt in der Sache nichts maßgeblich Neues. Auch insofern ist die – zum Teil wohl gespielte – Aufregung über diese Entscheidung nicht verständlich und nicht gerechtfertigt.

26 Zur schwierigen Problematik der Feststellung der Größe einer Volksgruppe siehe *Hammer* (FN 16).

27 Zu diesem Begriff genauer *Kolonovits* (FN 9) Rz 92 ff. Er umfasst jedenfalls Ortstafeln im Sinn der Straßenverkehrsordnung.

28 Dazu eingehend *Kolonovits*, „Ortstafelerkenntnis“ (VfGH 31.12.2001, G 213/01, V 62, 63/01) – Umsetzung möglich?, JAP 2001/02, 187; *Hilpold*, Der Ortsnamensstreit in Kärnten und in Südtirol aus rechtsvergleichender und völkerrechtlicher Sicht, JBl 2003, 92 ff; *Adamovich*, Verfassungsrecht und Minderheitenschutz, in: Pandel/Polzer-Srienz/Polzer/Vospornik (Hrsg), Ortstafelkonflikt in Kärnten – Krise oder Chance? (2004) 1 ff; sehr kritisch *Winkler*, Zweisprachige Ortstafeln und Volksgruppenrechte (2002).

29 Das Volksgruppengesetz hatte in seiner Fassung BGBl. 1976/396 für topographische Bezeichnungen einen Bevölkerungsanteil der Minderheit von einem Viertel vorgesehen. Diese Bestimmung wurde vom VfGH als staatsvertragswidrig aufgehoben.

30 Dieses Argument ist trotzdem nicht selbstverständlich, hat aber gute Gründe für sich. Kritikwürdig ist allerdings die dünne Begründung des VfGH. Siehe dazu auch *Hilpold*, JBl 2003, 96 f.

31 Sie FN 1.

## 4. Bewertung

Der verfassungsrechtliche Minderheitenschutz beruht heute in Österreich im Wesentlichen auf einer Rechtsprechung des VfGH. Der VfGH hat damit fehlende oder unzulängliche gesetzliche Umsetzungen der einschlägigen Bestimmungen der Bundesverfassung, im Besonderen des Wiener Staatsvertrages, die eigentlich nur Programmbestimmungen sind, kompensiert. Mit dieser Rechtsprechung hat der Minderheitenschutz in Österreich ein vergleichsweise hohes Schutzniveau erreicht.<sup>32</sup> Defizite gibt es allerdings in der Umsetzung (siehe die Ortstafeln in Kärnten).

Gewiss lässt sich über einzelne Elemente dieser Rechtsprechung fachlich diskutieren. Nicht in Frage stellen lässt sich aber die rechtliche Verbindlichkeit dieser Judikatur in den konkret entschiedenen Fällen. Es liegt in der Kompetenz des VfGH, die Verfassung in einem konkreten Fall verbindlich zu interpretieren. Das ist auch in den Ortstafelerkenntnissen in einer Weise erfolgt, dass von einer „absoluten Nichtigkeit“ dieser Entscheidungen nicht ernsthaft die Rede sein kann.<sup>33</sup> Die Ignorierung beider Ortstafelerkenntnisse seitens der zuständigen Organe des Bundes und vor allem des Landes Kärnten verletzt daher ganz eindeutig die Bundesverfassung, ja grenzt an einen Verfassungsbruch. Nur der Bundesverfassungsgesetzgeber selbst hätte die Kompetenz, Erkenntnisse des VfGH pro futuro zu „korrigieren“, indem er die Rechtsgrundlage der Rechtsprechung ändert. Dabei ergeben sich freilich Grenzen aus der völkerrechtlichen Verbindlichkeit des Wiener Staatsvertrages.<sup>34</sup>

Aus der Sicht eines zeitgemäßen Standards des Minderheitenschutzes besteht zu einer solchen „Korrektur“ kein Anlass. Wozu jedoch Anlass bestünde, ist *eine verfassungsgesetzliche Kodifikation des Minderheitenschutzes*. Die richterliche Kompensation legislativer Defizite ist eine Notlösung, aber kein Idealzustand. Nur der Verfassungsgesetzgeber selbst könnte jene Eindeutigkeit sowie jene Systematik herstellen,

32 Das attestiert auch der „Weisenbericht“ von *Ahtisaari/Frowein/Oreja* vom 8.9.2002 (Rz 29). Vgl. *Hammer* (FN 16).

33 So auch *Winkler* (FN 28) 64 ff. Zu gegenteiligen Behauptungen in der Diskussion über die Ortstafelerkenntnisse siehe *Hilpold*, JBl 2003, 102 f, mwN.

34 Allerdings interpretiert der VfGH Art 7 WStV wohl extensiver als dies völkerrechtlich geboten erscheint.

die dem geltenden Bundesverfassungsrecht fehlt. Und nur der Verfassungsgesetzgeber könnte auch jene Lücken schließen, die der VfGH mit einer noch so minderheitenfreundlichen Tendenz nicht schließen kann, weil dies die Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung jedenfalls überstiege. Solche Lücken gibt es in sachlicher Hinsicht – z.B. in Bezug auf die (für die Entwicklung der Sprachkompetenz bedeutsame) Vorschulbildung – und in persönlicher Hinsicht, weil es in Österreich auch andere angestammte Volksgruppen als die Slowenen und Kroaten gibt – Ungarn, Tschechen, Slowaken sowie Sinti und Roma<sup>35</sup> – und weil ferner auch „neue“ Minderheiten noch völlig ungelöste Fragen eines verfassungsrechtlichen Schutzes aufwerfen. Offen ist überdies die Frage der Durchsetzbarkeit kollektiver Rechte der Minderheiten, die der VfGH in seiner Ortstafeljudikatur – anlassbezogen – nur mit einer in der Tat sehr fragwürdigen Konstruktion<sup>36</sup> lösen konnte.

Es gibt dazu seit längerem Vorschläge.<sup>37</sup> Das Thema war auch Gegenstand der Beratungen im Österreich-Konvent. Es blieb aber dort kontrovers und ohne wesentliche Ergebnisse,<sup>38</sup> woran sich zeigt, wie schwer sich das offizielle Österreich mit seinen Minderheiten – trotz des „Bekennnisses“ der Bundesverfassung im Art 8 Abs 2 B-VG<sup>39</sup> – immer noch tut.

35 Zum Bestand der autochthonen Minderheiten Österreichs siehe zuletzt *Hammer* (FN 16).

36 Den Anlass bildeten bekanntlich Strafbescheide wegen Verletzung der an eine Ortstafel geknüpften Geschwindigkeitsbeschränkung. Fraglich ist schon die Präjudizialität des Art 7 Z 3 WStV in diesen Fällen, weil gerade nach der ständigen Judikatur des VfGH diese Bestimmung kein subjektives Recht auf Anbringung von zweisprachigen Ortstafeln vermittelt (siehe zuletzt ausführlich VfGH 14.12.2004, V 131/03). Rechtlich inkonsequent, wenn auch rechtspolitisch verständlich, ist es aber jedenfalls, trotz Aufhebung der einsprachigen Ortsbezeichnung und damit einer offensichtlich mangelhaften Kundmachung der dieser zugrundeliegenden Verordnung die Strafbescheide aufrechtzuerhalten (siehe VfGH Slg 16.403/2001; VfGH 12.12.2005, B 1307/04).

37 Siehe *Öhlinger*, Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte des Staatsbürgers geändert wird, in: *Volksgruppenreport 1997 (1997)* 235; *Kolonovits* (FN 25) 510 ff.

38 Siehe den Bericht des Österreich-Konvents vom 31.1.2005, Teil 3 (Beratungsergebnisse) 88 f.

39 Siehe zuvor bei FN 11.

# Das Kärntner Ortstafelproblem aus sprachwissenschaftlicher Sicht

Heinz-Dieter Pohl\*

An den Anfang stelle ich eine provozierende Frage: *Braucht man zweisprachige Ortstafeln überhaupt?* Diese Frage ist ganz einfach mit „nein“ zu beantworten, denn

1. die einheimische Bevölkerung weiß ohnehin, um welche Ortschaften es sich handelt, ob da nun z.B. *Ludmannsdorf* oder *Bilčovs* oder beides geschrieben steht, gibt keine (neue) Information, die man sonst nicht hätte;
2. Touristen und Ortsfremde wollen den Namen so sehen, wie er auf ihrer Straßen- oder Wanderkarte steht, ob da in gleichgroßer Schrift<sup>1</sup> oder in kleinerer<sup>2</sup> ein zweiter Name genannt ist, interessiert den Durchschnittsbürger überhaupt nicht.

Aus dieser Antwort ergibt sich aber sofort die nächste Frage: *Warum spielen die zweisprachigen Ortstafeln in der Diskussion eine so große Rolle?* Auch diese ist leicht zu beantworten: Weil sie einen hohen emotionalen und symbolischen Wert haben, denn

1. das zweisprachige Namengut Kärntens repräsentiert wertvolles kulturelles Erbe aus Jahrhunderte langem gemeinsamen Zusammenleben, das beide Sprachgemeinschaften verbindet, also altes Kulturgut, das (leider) auf die Straßenverkehrsordnung reduziert wurde;
2. zweisprachige Ortstafeln zeugen davon, dass es in Kärnten zwei Sprachgemeinschaften gibt, die beide Teil dieses Landes sind.

Die slowenische Sprachminderheit ist hier heimisch (autochthon), zweisprachige Ortstafeln, Aufschriften, Schulunterricht usw. erzeu-

\* Dr. Heinz-Dieter Pohl, o. Universitätsprofessor für Allgemeine und Diachrone Sprachwissenschaft an der Universität Klagenfurt

1 so ist es in Österreich üblich.

2 so in Deutschland, im sorbischen Gebiet der Lausitz (im deutsch-dänischen Grenzgebiet gibt es keine zweisprachigen Ortstafeln).

gen für sie das Gefühl, hier in der Heimat zu leben, in der gemeinsamen Heimat mit der Mehrheitsbevölkerung, ohne deshalb „fremd in der Heimat zu sein“, ein Gefühl, das unweigerlich entsteht, wenn die Muttersprache in der Öffentlichkeit nicht sichtbar ist. Dies ist ein ganz wesentlicher, emotionaler Punkt, der in der alltäglichen Auseinandersetzung viel zu wenig beachtet wird. Hier geht es absolut nicht um territoriale Ansprüche, wie dies immer wieder herbeigeredet wird.

Jede Region hat ihre landschaftlichen und kulturhistorischen Besonderheiten und somit auch ihre Sprachen und Mundarten bzw. Sprachgemeinschaften. In Kärnten gibt es seit seiner Begründung als Herzogtum im Jahr 976 zwei Sprachen, damals Althochdeutsch und Karantanisch, der alpenlawische Dialekt des Altslowenischen, wie er uns auch in den „Freisinger Denkmälern“ entgegentritt,<sup>3</sup> dem ältesten slawischen Sprachdenkmal in lateinischer Schrift überhaupt. Spätere Sprachdenkmäler stehen der heutigen Sprache näher als etwa mittelhochdeutsche Texte dem modernen Standarddeutsch, wie z.B. die „Klagenfurter Handschrift“.<sup>4</sup> Früher nannte man im deutschen Sprachgebrauch die slowenische Sprache „windisch“, diese Bezeichnung – sie ist heute obsolet geworden<sup>5</sup> – ist sowohl in den Beschreibungen der Herzogseinsetzung beim Fürstenstein in Karnburg bezeugt als auch im Namen „Windisches Herzogtum“ des 16. Jhs., im Zeitalter der Reformation, dem nicht nur die deutsche Sprache einen Martin Luther zu verdanken hat, sondern auch die slowenische Sprache einen Primož Trubar – beide waren Wegbereiter einer „reformierten“ Sprache – beide Sprachen wurden zu europäischen Kultursprachen. Der slowenische Bezug zur Herzogseinsetzung ist heute noch im Ortsnamen *Blasendorf*, dem Wohnsitz des „Herzogbauern“, der bei der Zeremonie eine bedeutende Rolle spielte, erkennbar, enthält doch dieser Name ein altes slowenisches Wort für ‚Richter, Verwalter oder Edling‘<sup>6</sup> – Hinweis auf die Verschränkung beider Sprachen in Kärnten seit Anbeginn und Erklärung dafür, welche starke emotionale Bindung der Fürsten-

3 dazu und zur Bezeichnung „karantanisch“ vgl. genauer Pohl 2005a u. 2005b.

4 der Text liegt u.a. in Pohl 2005a, 145-148 vor (mit Kommentar und Übersetzung).

5 dazu vgl. Pohl 2000, 7ff. u. 2002.

6 slowenisch *Blažnja ves* (oder *vas*), abgeleitet von *blag* ‚Richter, Verwalter, Edling‘; in der Untersteiermark gab es ein zweites *Blasendorf* (so urkundlich 1440, ab 1450 *Amtmanstorff*, d.i. ‚Dorf des Amtmannes‘; das Wort *Amtmann*, in der Schweiz *Ammann*, entspricht in seiner Bedeutung dem slowenisch *blag*), heute *Gojkova*.

stein für das Slowenentum hat – bis hin zu seiner geplanten (aber umstrittenen) Verwendung auf einer Euro-Cent-Münze.<sup>7</sup>

7 Die historische Bedeutung des Kärntner Fürstensteins ist allgemein bekannt und unumstritten; bis vor kurzem stand er in der Aula des Landesmuseums und wird bekanntlich seit Anfang 2006 im Wappensaal des Landhauses in Klagenfurt aufbewahrt. Es handelt sich dabei um den Basisteil einer römisch-ionischen Säule, auf deren Sitzfläche im Mittelalter das Landeswappen eingemeißelt wurde. Er ist ein Denkmal, das bei den Einsetzungszeremonien der Kärntner Herzöge eine erstrangige Rolle gespielt haben muss und somit das Jahrhunderte lange (meist friedliche) Zusammenleben der deutschen und slowenischen Kärntner wie kein anderes symbolisiert. Bei diesen Zeremonien wurde „slawice“ bzw. „in windischer rede“ gesprochen, beides bedeutet „slawisch“ oder „slowenisch“, später nannte sich Kärnten sogar „Windisches Erzherzogtum“ (im 16. Jh. zur Zeit der Reformation). Im Zeitalter des sprachorientierten Nationalismus wurde diese Gemeinsamkeit brüchig, gegen Ende des 19. Jhs. fand sie ihr Ende. Nach dem „Kärntner Abwehrkampf“ bzw. (aus slowenischer Sicht) dem „Kampf um die Nordgrenze“ bekam der Begriff „windisch“, ursprünglich die deutsche Bezeichnung für „slowenisch“, bekanntlich eine ganz andere Bedeutung. Der Fürstenstein ist also primär ein Kärntner Denkmal, gleichzeitig aber auch eines, das in der slowenischen Nationalgeschichte eine Rolle spielt, da der Ursprung der Zeremonien der Herzogseinsetzung in die karantanische (vordeutsche) Zeit zurückgehen dürfte. Somit ist der Fürstenstein zwar ein Symbol für die Slowenen als Ethnie, aber keines für die heutige Republik. Daher war es schon 1991 umstritten, ihn auf den damals neuen (provisorischen) Tolar-Geldscheinen zu verwenden, zumal ja auf ihm das Kärntner Wappen eingemeißelt ist. Daher ist es auf Grund der seinerzeitigen berechtigten, in der Diktion aber oft übertriebenen Proteste ausgesprochen unklug, dies heute nochmals zu versuchen. Auch wenn es „nur“ die 2-Euro-Cent-Münze ist. Anstatt aufgeregte Debatten über das Für und Wider zu führen, wäre ein emotionsloser Rückblick in die Geschichte hilfreicher. Bis zu einem gewissen Grad entsprechen nämlich die Vorstellungen vom „slowenischen Kulturraum“ den ehemaligen deutschen Vorstellungen des 19. Jhs. bzw. dem heutigen „deutschen Sprach- und Kulturraum“ und dem „alten Österreich“. Zu einer administrativen Vereinigung aller slowenischen Länder ist es aber nie gekommen, auch nicht der deutschen. Daher wird mental das im Allgemeinen als „Südkärnten“ bezeichnete gemischtsprachige Gebiet nach wie vor als ein (zumindest teilweise) „slowenisches“ Land gesehen. So sind in der „Enciklopedija Slovenije / Enzyklopädie Sloweniens“ ziemlich alle größeren Orte (Süd-) Kärntens und Personen, die von dort stammen oder dort wirkten (auch wenn sie keine ethnischen Slowenen sind/waren), enthalten, der „Atlas Slovenije / Atlas Sloweniens“ bezieht Teile von Kärnten und Friaul ins Kartenbild ein, die man mit bestem Willen nicht als Grenzgebiete bezeichnen kann. Darüber kann man freilich geteilter Meinung sein. Ähnlich ist es ja auch zwischen Österreich und Deutschland, wo in gesamtdeutschen Darstellungen Österreich (bis 1945) einbezogen wird. Wogegen sich wiederholt einige österreichische (v.a. Wiener) Historiker verwahrt haben – wie sich doch die Bilder gleichen! Groß war die Erregung, als 1985 der deutsche Historiker Erdmann von „Drei Staaten – zwei Nationen – ein Volk?“ sprach (die drei Staaten sind BRD, DDR und Österreich, die zwei Nationen die deutsche und österreichische, das eine Volk alle Deutschen einschließlich der Österrei-

Ein anderes Symbol der deutsch-slowenischen Symbiose in Kärnten sind die Namen. In gemischtsprachigen Gebieten hat jedes Objekt zwei Namen – je einen in beiden Sprachen. Dies ist bisher nicht zur Gänze verwirklicht worden, trotz eines Urteils des Verfassungsgerichtshofs findet der Dauerkonflikt um die Ortstafeln kein Ende. Der Artikel 7 (Absatz 3) des Staatsvertrages schreibt zwingend zweisprachige „Bezeichnungen und Aufschriften topographischer Natur“ in den Gebieten Kärntens mit slowenischer und/oder gemischter Bevölkerung vor.<sup>8</sup> Dies zu verwirklichen scheiterte im Jahr 1972 am sogenannten „Ortstafelsturm“; im Jahre 1977 wurden in beschränktem Umfang in acht Gemeinden auf Grund des „Volksgruppengesetzes“ aus dem Jahr 1976<sup>9</sup> zweisprachige Ortstafeln angebracht; diese „Ortstafelregelung“ im Volksgruppengesetz wurde am 13.12.2001 durch den VfGH aufgehoben.<sup>10</sup>

Beide Ortstafelregelungen erfolgten auf Grund der Straßenverkehrsordnung. Doch es gibt mehr Toponyme als nur Ortsnamen, nämlich außer diesen (Namen von Gemeinden und Gemeindeteilen) gibt es Gewässer-, Flur-, und Bergnamen. Während die Gewässernamen durch die kartographische Tradition mehr oder weniger fixiert sind, herrscht hinsichtlich der Flur- und Bergnamen keine befriedigende Namenfestlegung (z.B. sind für die *Gerlitz* auch die Varianten *Görlitzen* und *Gerlitz* üblich). Für die Namen der Gemeinden ist die Landesregierung zuständig, für die Namen von Gemeindeteilen die Gemeinde selbst und für die übrigen Namen das Bundesamt für Eich-

cher). Ähnlich war es, als vor zwei Jahren von den Zuschauern des ZDF die 100 „Besten Deutschen“ gewählt wurden, unter denen sich neben Beethoven und Mozart auch Karlheinz Böhm und Romy Schneider befanden. Schon die „Ankündigung des ZDF, als ‚Unsere Besten‘ auch Persönlichkeiten küren zu wollen, die hierzulande als Österreicher betrachtet werden, belebte im August das Sommerloch“ (schrieb die „Kleine Zeitung“ am 6.11.2003). „Österreicher empört: Mozart kein Deutscher“ (titelte „Die Presse“ am 7.8.2003) – er zielt schließlich die

1-Euro-Münze, obwohl er gar kein Österreicher war, denn Salzburg gehörte zu seinen Lebzeiten gar nicht zu Österreich. Womit sich der Kreis zum Fürstenstein schließt.

8 der „Staatsvertrag“ ist im BGBl. 1955/39 publiziert (nachzulesen u.a. bei Zdovc 1993, 296ff.).

9 BGBl. 1976/118 (nachzulesen u.a. bei Zdovc 1993, 332ff.).

10 VfGH-Erkenntnis vom 13.12.2001, Geschäftszahl G 213/01, im Internet unter der URL <http://www.ris.bka.gv.at/vfgh/> aufrufbar.

und Vermessungswesen; nach deren Angaben erscheinen dann die Namen in den Ortsverzeichnissen der Statistik Austria.<sup>11</sup>

Wenn man Namen wie *Achomitz*, slowenisch *Zahomec*<sup>12</sup> hört, denkt man sofort an einen der zahlreichen Ortsnamen slawischer Herkunft, die den ganzen Süden und Osten Österreichs prägen, doch bei Namen wie *Žihpolje*<sup>13</sup>, der slowenischen Bezeichnung für Maria Rain südlich von Klagenfurt, wird man eher ratlos sein. Aber ein Blick in alte Urkunden lehrt uns, dass dieser Ort früher *Sichpuchl* (1200) bzw. *Seichbichl* (1552) hieß, was soviel wie „feuchter Bühel, Bichl“ bedeutet, wie auch die Ortschaft *Seigbichl* bei Moosburg, slowenisch ebenfalls *Žihpolje* oder auch übersetzt *Močile* (= „feuchter Ort“). Die slowenische Namensform ist also aus dem Deutschen entlehnt und später umgeformt worden.

Beide Namen, *Achomitz* und *Žihpolje*, legen Zeugnis von der sprachlichen Durchmischung Kärntens auf Ebene der Namengebung ab. Beide Sprachen, Deutsch und Slowenisch, sind konstitutiv in Namengebung und Dialektologie, im deutschen Sprachgut Kärntens findet sich viel Slowenisches, im slowenischen Sprachgut viel Deutsches. Die über Jahrhunderte währende Koexistenz beider Sprachen bzw. Kohabitation ihrer Sprecher im Lande ist an ihnen nicht spurlos vorübergegangen und beide Sprachen gehören zum historischen Erbe Kärntens bzw. zum „immateriellen Kulturerbe“ (wie auch der gegenseitige Lehnwortschatz beider Sprachen).

Dieses immaterielle Kulturerbe ist im alpinen Raum auf Schritt und Tritt feststellbar. Bergnamen wie *Spitz-egel* (Kärnten)<sup>14</sup> und *Zimaross* (Osttirol)<sup>15</sup> reichen in die romanische Zeit zurück, Oronyme wie *Ko-*

11 die zuletzt erschienene Ausgabe: Ortsverzeichnis Kärnten 2001. Wien, Statistik Austria 2004 (mit CD ROM). Darin sind auch alle Ortsnamen in slowenischer Sprache enthalten, soweit dies nach dem Volksgruppengesetz 1976 vorgesehen ist.

12 aus *za* ‘hinter’ + *holmec* ‘kleiner Hügel, Bühel’, also etwa mit ‘Hinterbichl’ zu übersetzen.

13 d.i. *žihpol* (aus deutsch *Sichpuchl*) + *-je*, ursprünglich eigentlich eine Einwohnerbezeichnung.

14 zu lateinisch *aculeus* ‘Stachel’ im Sinne von ‘spitzer Berggipfel’.

15 aus romanisch *cima rossa* ‘Rotspitz’.

*schuta* (Kärnten)<sup>16</sup> stellen eine Verbindung zur keltoromanischen Zeit her, schließlich reichen Gewässernamen wie *Drau*<sup>17</sup> und *Lavant*<sup>18</sup> in die vorkeltische Zeit zurück und sind Zeugen der Indogermanisierung des alpinen Raumes; für unsere ältesten Vorfahren war die *Drau* der ‘Flusslauf’ schlechthin und die *Lavant* ein ‘weißglänzender’ Fluss.

Die ersten Kärntner im engeren Sinn des Wortes benannten *Achomitz* also nach seiner Lage „hinter dem Hügel“ (slowenisch *Zahomec*, s.o.) und *Seichbichl* ‘Maria Rain / Žihpolje’ nach einem „feuchten Büchel“. Die Ortsnamen gewähren Einblick in die Siedlungsgeschichte, einmal waren bei der Namengebung Deutsche, ein anderes Mal Slowenen aktiv, die Namen gingen von Mund zu Mund, d.h. von einer Sprache zu anderen, und oft wurden Objekte unabhängig voneinander verschieden benannt wie z.B. deutsch *Hart* ‘Sumpfwald’ ~ slowenisch *Breg* ‘Ufer, Böschung’ oder übersetzt, z.B. deutsch *Aich* (‘Eiche’) = slowenisch *Dob*. Manchmal ist die slowenische Übersetzung früher überliefert als die heutige Form wie z.B. 993 *Podinauiz* (das wäre slowenisch *Podnja ves*), heute *Niederdorf* (bei Hörzendorf). Auch die deutsche Sprachgeschichte widerspiegelt sich in slowenischen Namen, heutiges slowenisch *Pliberk* konserviert urkundliches *Pliburch* für ‘Bleiburg’. Wir haben also in den deutschen wie in den slowenischen Namen altes Erbgut vor uns, sie sind Teil unserer Geschichte. Sie zu vergessen würde einen schweren Verlust bedeuten, beide Namensformen, die deutsche und die slowenische, sind eng miteinander verbunden und ihre Geschichte ist unteilbar. Dies klar und deutlich darzulegen sollte eine der zentralen Aufgaben der Namenforschung sein, ohne sich dabei in politische Interessen verwickeln zu lassen. Die Onomastik kann die Politik nur beraten, etwa in der Weise, dass sie die korrekten Schreibungen auf Grund der Überlieferungsgeschichte und/oder ortsüblichen Lautung für die Namen der Minderheit vorschlägt, nicht aber hinsichtlich politischer Entscheidungen wie die Aufstellung zweisprachiger Orts-

16 Teil der Karawanken, slowenische Schreibung *Košuta*, eigentlich ‘Hirschkuh’ (von den Kelten wurde der von ihnen übernommene Name der *Karawanken* später mit keltisch *karvos* ‘Hirsch’ volksetymologisch in Zusammenhang gebracht, was offensichtlich nachwirkte).

17 indogermanisch \**drowos* ‘Flusslauf’ (lateinisch *Dravus*, deutsch *Drau*, alt *Traa*, *Trage*, slowenisch *Drava*).

18 indogermanisch \**albhant-* ‘weißer Fluss’ (> altslowenisch \**labant-* > deutsch *Lavant*, mundartlich *Lâf(a)nt*, slowenisch *Labotnica*, mundartlich *Lâbota*).

tafeln<sup>19</sup> oder den Geltungsbereich von Gesetzen, die den Gebrauch der Sprache(n) der Minderheit(en)<sup>20</sup> regeln. Der Anteil der Slowenisch sprechenden Kärntner ist von fast einem Drittel der Gesamtbevölkerung unseres Landes im 19. Jh. auf heute nur mehr wenige Prozent (3-4 %, regional bis 95 %, z.B. Globasnitz 50-70 %, Zell 90-95 %) zurückgegangen, wobei die slowenischen Namen dennoch weiterleben: sie sind es wert, künftigen Generationen weitergegeben zu werden. Darüber hinaus sind die Namen in beiden Sprachen als erstrangiges und auch unteilbares Kulturgut unseres Bundeslandes zu betrachten, das Zeugnis von der gegenseitigen Durchdringung beider Sprachen ablegt und was durch die Namenforschung bestens dokumentiert ist.

Daher ist das regionale Namengut zusammen mit der dieses wiedergebenden Sprachform als Hauptrepräsentant dessen zu bezeichnen, was man „immaterielles Kulturerbe“ nennt. Jede Kulturlandschaft – nicht nur die österreichische, alpine, uns vertraute, sondern wohl weltweit – widerspiegelt in ihrem Namengut Geschichte und Gegenwart, diese in der Hinsicht, dass das Namengut in der (den) jeweiligen dominanten Sprache(n) festgehalten ist, jene in der Weise, dass im Namengut ältere sprachliche Zustände erhalten sind. Dies gilt in gleicher Weise für einsprachige und zwei- bzw. mehrsprachige Gesellschaften.

Die Pflege dieses Namenguts sollte keine volkstumpolitische, sondern eine kulturpolitische sein, die – auf Kärnten in Österreich bezogen – das Ortsnamengut slowenischer bzw. alpenlawischer Herkunft in Österreich ganz allgemein ins öffentliche Bewusstsein bringt, um so dazu beitragen, Ortsnamen als prägenden Teil einer Kulturlandschaft zu begreifen und als immaterielles Kulturerbe wahrzunehmen.<sup>21</sup>

Zur historisch gewachsenen Kärntner Namenlandschaft ist festzustellen:

1. einen Teil der Namen haben Baiern und Slawen von der keltisch-romanischen Vorbevölkerung übernommen;
2. die übrigen Namen (der größte Teil) sind bairischer, also deutscher, und slawischer, also slowenischer Herkunft (wobei der prozentuale

19 um deren Anzahl in Kärnten immer wieder bzw. noch immer gestritten wird.

20 z.B. Aufschriften, Schulwesen u.dgl.

21 dazu vgl. Pohl 2005c.

Anteil von Namen deutscher Herkunft in Richtung Nordwesten, der Anteil von Namen slawischer Herkunft in Richtung Südosten zunimmt).

(ad 1) Zu diesen Namen gehören v.a. Gewässernamen, die überhaupt das älteste onomastische Material repräsentieren, sowie einige Siedlungsnamen und der Name des Landes *Kärnten* selbst. Alle großen Flüsse Kärntens gehören hierher (*Drau, Gail, Gurk, Lavant* usw.), ferner die *Tauern, das Katsch-, Jaun- und Gitschtal*, und einige Siedlungsnamen (z.B. *Villach*). Auch Spuren einer Romanität lassen sich nachweisen (*Irschen, Federaun, Egel, Kotschna* usw.).

(ad 2) Hier ist zu unterscheiden zwischen:

- (I) (a) etymologisch deutschen Namen
- (b) etymologisch slawischen Namen
- (c) Übersetzungsnamen (also Namen, die sowohl zu *a* als auch zu *b* zu zählen wären)
- (d) etymologisch weder deutsche noch slawische Namen (die aber dennoch meist von der einen der anderen Sprache vermittelt worden sind)
- (II) (e) im Deutschen gebrauchten Namen
- (f) im Slowenischen gebrauchten Namen,

wobei sich zwischen I und II kaum eine klare und eindeutige Beziehung herstellen lässt.

Betrachten wir zunächst einige Beispiele:

- (I) ad (a) *Feldkirchen, Bleiburg, Aich*
- ad (b) *Ferlach, Friesach* (die meisten Namen auf *-ach* waren ursprünglich Lokative von Einwohnernamen, in unseren Beispielen ist slowenisch *borovlje* 'Föhrenwald' und *breza* 'Birke' enthalten)
- ad (c) *Aich ~ Dob* 'Eiche'
- ad (d) *Villach*
- (II) ad (e) *Feldkirchen, Bleiburg, Aich, Ferlach, Friesach, Villach, Globasnitz*
- ad (f) *Trg, Pliberk, Dob, Borovlje, Breže, Beljak, Globasnica*.

Es zeigt sich also, dass es (unbeschadet der Etymologie) grundsätzlich im Deutschen und Slowenischen jeweils eigene Bezeichnungen (verschiedene Namen) für ein und dieselbe Ortschaft gibt:

deutsch:	slowenisch:
<i>Feldkirchen</i>	<i>Trg</i>
<i>Bleiburg</i>	<i>Pliberk</i>
<i>Aich</i>	<i>Dob</i>
<i>Ferlach</i>	<i>Borovlje</i>
<i>Friesach</i>	<i>Breže</i>
<i>Villach</i>	<i>Beljak</i>
<i>Globasnitz</i>	<i>Globasnica</i>

In gemischtsprachigen Gebieten (inkl. der nächsten Umgebung) verhält es sich grundsätzlich so, dass es für jeden Namen zwei Formen gibt, die sich unerheblich voneinander (z.B. deutsch *Globasnitz* vs. slowenisch *Globasnica*) unterscheiden können bis hin zum Gebrauch zweier grundverschiedener Wörter, die auch semantisch nicht miteinander übereinstimmen (z.B. deutsch *Feldkirchen* vs. slowenisch *Trg*, letzteres bedeutet 'Markt'). Sonst gibt es meist nur für allgemein bekannte Namen zwei Formen (z.B. deutsch *Wien*, *Laibach* vs. slowenisch *Dunaj*, *Ljubljana*), während die übrigen Namen in ihrer Originallautung (und -schreibung), allerdings phonetisch angepasst, übernommen werden.

Dass zwischen I und II keine oder nur eine sehr oberflächliche Beziehung herzustellen ist, zeigen auch die beiden Namen deutsch *Tauern* und *Völkermarkt* bzw. slowenisch *Tur(j)e* und *Velikovec*. Der Name der Tauern ist ein altes Substratwort (\**taur*- 'Berg' > 'Bergpass, Übergang'), das teils direkt, teils durch slawische Vermittlung ins Deutsche gelangt ist. Der *Ossiacher Tauern* heißt auf Slowenisch *Osojske Ture*, volkstümlich einfach *Turje*, so heißt slowenisch auch der Turia-Wald (südlich vom Keutschacher See), es lassen sich also beide Namensformen nur bedingt gleichsetzen. Auf den ersten Blick scheint zwischen *Völkermarkt* und *Velikovec* ein engerer Zusammenhang zu bestehen, doch bei näherer Betrachtung besteht ein nur sehr entfernter. Zunächst: einem deutschen /f/ in Namen slawischer Herkunft entspricht im Slowenischen /b/ (vgl. slowenisch *Bistrica*, *Bela*, deutsch *Feistritz*, *Vellach*), und tatsächlich, die slowenische mundartliche Form

lautet *Belkovec*<sup>22</sup> bzw. *Bolikovec*<sup>23</sup> (genauer [blqówc] <sup>24</sup>), nicht (wie in der Hochsprache) *Velikóvec* oder *-óvec*.<sup>25</sup>

Während bei den deutschen Ortsnamen im Allgemeinen ein stillschweigender Kompromiss zwischen deren volkstümlicher (auf der lokalen Mundart beruhenden) und „hochdeutschen“ (schriftsprachlichen) Lautung vorliegt, was in der langen Tradition der Verwendung des Deutschen als Amtssprache begründet ist, gibt es im Slowenischen sehr oft voneinander erheblich abweichende hochsprachliche und volkstümliche Namensformen. Erst im Zuge der Begründung eines slowenischen Schrifttums sind viele Toponyme verschriftsprachlicht worden, wobei es oft Irrtümer gegeben hat, wie z.B. beim Ortsnamen *Krnški grad* ‘Karnburg’: die volkstümliche slowenische Form lautet *Karempurg*,<sup>26</sup> die ein älteres deutsches *Chaerenpurch* (1201) reflektiert, daher wäre ein slowenisches *Koroški Grad* (so bei Jarnik) zu erwarten, das wäre ‘Kärntenburg’ wie auch das der alten Bezeichnung *Chaerenburg* zugrundeliegende \**Charantapurch*, lateinisch *civitas Charantana* (9./10. Jh.).

Solche Konflikte um Namensformen sind meistens ideologische Auseinandersetzungen, die von beiden Seiten mit großer Verve geführt werden, obwohl – namenkundlich und linguistisch gesehen – „Kärntner amtliche“ oder „slowenische schriftsprachliche“ Namensformen gleich gut „slowenisch“ sind, die einen eben mundartlich (wie deutsch *Bruck* oder *Brunn*, *Brünn*, *Born* sowie *Bronn*), die anderen schriftsprachlich (wie deutsch *Brücke* in *Möllbrücke* oder *Brunnen* in *Siebenbrunnen*, Tirol). In jedem Fall sollte ein Kompromiss zwischen schriftlicher Tradition, mundartlicher Aussprache und standardsprachlicher Orthographie gefunden werden. „Überstandardisierungen“ nach dem Muster „*Brücke an der Mur*“ sind auf jeden Fall zu vermeiden.

Seinerzeit, 1972, gab es u.a. Streitigkeiten um die Namensformen der Ortschaften *Št. Vid (v Podjuni)* / *St. Veit* (im Jauntal) und *Vočilo* /

22 so bei Gutschmann im 18. Jh.

23 so Kranzmayer 1958, 72.

24 Zdovc 1993, 110 schreibt *Blekóvc* bzw. *Belkóvc*.

25 vgl. Zdovc a.a.O.

26 vgl. Kranzmayer 1958, 116.

Hart (Arnoldstein). Das Kärntner Landesarchiv hat zunächst die Schreibungen *Št. Fid v Podjuni* bzw. *Vočilo* vorgeschlagen,<sup>27</sup> die grundsätzliche Probleme aufwerfen. *Št. Fid* ist zwar die beste Wiedergabe eines mundartlichen [šumfit], ist aber hinsichtlich der Schreibung isoliert wie z.B. auch deutsch mundartlich *Fostion* für *St. Sebastian* (bei Hochosterwitz). Daher ist es angebracht, nach den zahlreichen *Št. Vid* geschriebenen Ortsnamen auch den im Jauntal so zu schreiben, wie auch der bei den Einheimischen *Fostiön* genannte Ort besser als *St. Sebastian* wiederzugeben ist.

Anders verhält es sich bei *Hart*, Kärntner Landesarchiv *Vočilo*, Zdovc *Ločilo*. Etymologisch beruht der Name auf slow. \**močilo* „feuchter Ort, Sumpfwald“ (was auch deutsch *Hart* bedeutet<sup>28</sup>). Die slowenische Schreibung *Ločilo* (genauer *Ločilo* [w-]) ist willkürlich und kann sich auf keine Vorbilder im alten Österreich berufen, die Ortsverzeichnisse von 1900 und 1910 schreiben *Vacil*.<sup>29</sup> Daher hat sich das Kärntner Landesarchiv in der Wahl der Schreibung nach der mundartlichen Aussprache orientiert und mit Recht *Vočilo* vorgeschlagen. Eine Schreibung *Ločilo*. evoziert darüber hinaus eine Lesung [lo-].

Eine gewisse Berühmtheit erlangte *Tutzach / Tuce* neben amtlich *Tulce* (Gem. Ebenthal); letztere Form wird durch urkundlich 1317 *Tultz* gestützt. Der Ort selbst hieß früher (1900, 1910) slowenisch *Tuče* (vgl. 1788 *Tutschacher Gemeinberg*), was seiner Herkunft aus dem Personennamen \**Tūlčanŭ* entspricht.<sup>30</sup>

In letzter Zeit sind v.a. die beiden Namen *Ebersdorf / Drbeša ves* (gegenüber *Drveša vas*) und *Windisch Bleiberg / Slovenji Plajberg* (gegenüber *-berk*) in slowenischsprachigen Printmedien diskutiert worden.<sup>31</sup> Bei *Drbeša ves* spielt der alte Streit um die „richtige“ Schreibung für „Dorf“ mit; Zdovc hat als Haupteintrag *Drveša vas*, vermerkt aber ausdrücklich „*tudi* [auch] *Drbeša vas*“, was der Etymologie (vom Perso-

27 vgl. Zdovc 1974, 294f.

28 vgl. Kranzmayer 1958, 99.

29 Kranzmayer a.a.O. mundartlich *Voči(d)lo*, als Nebenform *Hrast* (d. i. „Eiche“).

30 dazu vgl. Pohl 2002, 49 u. 111 mit Lit.

31 u.a. in der Wochenschrift *Novice* (Klagenfurt / Celovec) šte. 2 vom 20.1.2006.

nennamen *Dobreh(a)* eher entgegen kommt.<sup>32</sup> Was *Slovenji Plajberg* betrifft: es hat mit der Stadt *Bleiburg / Pliberk* nichts zu tun, außer dass es etymologisch gleichen Ursprungs ist, aber die Einwohner von *Pliberk* heißen *Pliberčani*, die von *Slovenji Plajberg* (umgangssprachlich und mundartlich) *Plajberžani*; im Slowenischen wechselt bekanntlich *k* mit *č* bzw. *g* mit *ž* – die historisch zu begründende und sprachwissenschaftlich korrekte Form ist daher schriftlich *Slovenji Plajberg* bzw. *Pliberk*, phonetisch mag *Slovenji Plajberk* sicher „richtig“ sein.<sup>33</sup> Auch Zdovc, der *Plajberk* bevorzugt, gibt als Einwohnernamen zwar *Plajberčani* an, räumt aber als lokale Nebenform *Plajberžani* ein.<sup>34</sup> Übrigens werden auch viele deutsche Ortsnamen nicht hochsprachlich „korrekt“ geschrieben (wie z.B. *Brunn/-brunn/-born* und *Bruck*) oder ausgesprochen (wie die Bundeshauptstadt *Wien*, die eigentlich *Wi-ën* heißen müsste, auf Grund von mundartlich *Wean* usw., man vergleiche *Dienten*, mundartlich *Deanten* in Salzburg). Oder man denke an das Osttiroler *Virgental* mit seinem *Firschnitzbach* – beide gehen trotz verschiedener Schreibung des Anlautes auf alpenlawisch bzw. karantanisch \**bergü* ‘Abhang’ zurück.

Es gab also wiederholt Auffassungsunterschiede zwischen dem Kärntner Landesarchiv, das eher namenkundlich begründete Lösungsvorschläge bzw. die altösterreichische Tradition zu vertreten hat (z.B. *ves* für ‘Dorf’), und slowenischen Vorstellungen, die auf schriftsprachliche Einheitlichkeit (daher *vas*) bedacht sind. Ob man nun deutsch *Dorf / -dorf* mit slowenisch (standardsprachlich) *vas* oder (mundartlich) *ves* wiedergibt – beide sind gleich gut „echt“ slowenisch – ist eine rein sprachpolitische Entscheidung, keine namenkundliche, ähnlich *Windisch Bleiberg / Slovenji Plajberg*. Oft war in diesem Zusammenhang von willkürlicher Veränderung oder gar „Fälschung“ von Namen die Rede, doch Namen „fälschen“ kann man nicht, man kann nur welche „erfinden“ (wie dies Tolomei [s.u.] in Südtirol getan hat) oder geographische Objekte willkürlich umbenennen, was in Kärnten nur relativ selten der Fall war, Beispiele sind deutsch *Turnersee* (statt *Sablatnigsee*) oder slowenisch *Ovčjak* (statt *Ajblhof* ‘Eibelhof’).<sup>35</sup> Eine „Fälschung“ im wahren Sinn des Wortes wären erfundene Dokumente, in denen,

32 Zdovc 1993, 43f.

33 vgl. zu diesem Problem Pohl 2002, 111ff.

34 Zdovc 1993, 87.

35 dazu vgl. Pohl 2002, 113 u. 115 mit Lit.

z.B. in einem Katasterverzeichnis aus dem 18. oder 19. Jh., ein *Otschjak* oder ein *Turnersee* aufschienen. Die meisten Probleme sind also Auffassungsunterschiede über die „richtige“ Schreibung von Namen, wie eben *ves* oder *vas* neben unbestrittenem *Vesca* ‘kleines Dorf, Dörfel’, schriftsprachlich *vasica*; slowenisch *Spodnja / Zgornja (Zvrhnja) Vesca* steht für deutsch *Unter-/Oberdörfel* und bedeutet eigentlich ‘unteres / oberes kleines Dorf’. Wenn man also in beiden Sprachen mundartlich *Vesca* bzw. *Dörfel* schreibt, könnte man auch mit schriftsprachlich *vas* und *-dorf* eine Parallelität herbeiführen, womit zumindest ein Problem vom Tisch wäre!

Namen sind erhaltenswertes Kulturgut, mit dem unter Berücksichtigung der historischen Entwicklung und schriftlichen Tradition sorgsam umgegangen werden sollte, wie dies das Kärntner Landesarchiv tut – hier sind die Arbeiten von Alfred Ogris<sup>36</sup> und Pavel Zdovc<sup>37</sup> ausdrücklich zu würdigen, wenn auch beide Autoren bei einigen Namen verschiedener Meinung sind. Zdovc’ Vorschläge liegen auch dem Namenverzeichnis Kattinig-Kulnik-Zerzer 2004/2005 (mit Karte) zu Grunde. Beide Autoren blieben auch in der Diskussion sachlich, z.B. Zdovc: *„Einen sichtbaren Platz nimmt die Neigung zur Regionalisierung allgemeiner Elemente zusammengesetzter Namen ein“*, womit auf das *vas/ves*-Problem angespielt wird, weiters: *„Mehr als der überwiegende Teil des Verzeichnisses des KLA (= Kärntner Landesarchiv, H.D.P.) ist natürlich vollkommen in Ordnung, es enthält auch einige Beispiele, die besser entsprechen als Schreibungen anderer neuerer Ortsnamenverzeichnisse ...“*<sup>38</sup> – letztere fanden alle in Zdovc 1993 und Kattinig-Kulnik-Zerzer 2004/2005 entsprechende Berücksichtigung.

Es ist also verfehlt, dem Kärntner Landesarchiv irgendetwas Unkorrektes zu unterstellen, allerdings stellt sich die Frage, wieso es überhaupt zu derartigen Auseinandersetzungen kommen muss. Diese weisen auf das seit vielen Jahren gespannte Verhältnis zwischen Mehrheit und Minderheit hin. Es erhebt sich nur die Frage, wie sinnvoll es eigentlich ist, seitens des Landes Kärnten (gemeint ist die Verwaltung, nicht das Archiv) ohne Rücksprache mit den Betroffenen (also mit

36 seine wichtigsten einschlägigen Arbeiten sind bei Pohl 2002, 143f. aufgelistet, s. auch hier in der Bibliographie.

37 zitiert Pohl 2002, 148.

38 Zdovc 1974, 295.

der Minderheit) Namensformen amtlich zu verordnen – sie zu verschreiben wie einem Patienten die Arznei, weiters, ob es klug ist, dass viele Vertreter der Minderheit der altösterreichischen Tradition und den regionalen Besonderheiten so ablehnend gegenüberstehen. Man sollte hier einen vernünftigen Ausgleich suchen und seitens des offiziellen Kärnten nicht um jeden Preis die historisch „richtigen“ Namensformen durchsetzen (also oktroyieren) und seitens der slowenischen Verbände nicht jeden solchen Namen a priori zurückweisen, nur weil er von der „anderen“ Seite kommt (und daher schon aus Prinzip abzulehnen ist). Es wäre daher eine lohnende Aufgabe für die „Konsenskonferenz“, auch hier einen „Konsens“ über die amtlich zu verwendenden Namensformen herbeizuführen. Die wissenschaftliche Namenforschung kann hier nur beraten, zu entsprechenden (politischen) Entscheidungen müssen die zuständigen Gremien selbst kommen – auf breiter Basis, gemeinsam! Somit kann die Namenforschung zum Erhalt des Kulturgutes Ortsname sehr viel beitragen, bei politischen Entscheidungen über amtliche Namensformen sind die Möglichkeiten der Wissenschaft aber begrenzt.<sup>39</sup>

Es ist also legitim, Ortsnamen im historischen slowenischen Siedlungsgebiet hochsprachlich festzulegen, wobei jedoch zu weit gehende sprachliche Eingriffe zu vermeiden sind. Vor allem sind künstliche Slowenisierungen wie z.B. *Ovčjak* (s.o.) ebenso abzulehnen wie auch künstliche Germanisierungen von Namen slowenischer Herkunft, so ersetzte man beispielsweise den Bergnamen *Gerloutz*, *Harloutz* (slowenisch *Grlovec*) in den ersten Dezennien des 20. Jhs. durch die Bezeichnung *Ferlacher Horn*.<sup>40</sup>

39 Siehe dazu das *Ortsverzeichnis* im Internet unter der URL <http://members.chello.at/heinz.pohl/Ortsverzeichnis.htm>.

40 Einen Kärntner „Tolomei“ hat es jedoch nie gegeben, trotz aller Konflikte gab es in Kärnten (und Österreich) nie Umbenennungen im großen Stil – wie in Südtirol (italienisch in *Alto Adige* ‘Oberetsch’ umbenannt, dem die bis 1972 amtliche deutsche Bezeichnung *Tiroler Etschland* nachempfunden war) – weder bei den Deutschen noch bei den Slowenen. Wohl scheint es oft nicht nur der Klang eines Namens gewesen zu sein, der eine Umbenennung wünschenswert erscheinen ließ, vielleicht war es beim *Keutschacher See* (statt *Plaschischensee*) so, beim *Turnersee* (statt *Sablatnigsee* – so der alte Name, slowenisch *Zablaško* oder *Zablatniško jezero*) wohl nicht, hier haben sich die (deutschen) „Turner“ verewigt. Zwar kann sich der Tourist unter einem *Vellacher Hochtal* mehr vorstellen als unter der Bezeichnung *Vellacher Kotschna* (slowenisch *Belska Kočna*) – doch diese ist willkürlich, hier könnte die Namenforschung eingreifen, indem sie darauf hinweist, dass mit

Ich komme zum Schluss: Die Vorgeschichte des VfGH-Urteils und der Umgang mit ihm ist bekannt; er passt ins österreichische Kuriositätenkabinett.<sup>41</sup> Doch war das „Volksgruppengesetz 1976“ nicht auch kurios? Wieso konnte ein mit der Verfassung nicht vereinbares Gesetz (in der von Prozentsätzen keine Rede ist) überhaupt – sage und schreibe – über 25 Jahre in Kraft sein, ohne dass dies nicht schon früher staats- und verfassungsrechtlich versierten Entscheidungsträgern aufgefallen wäre? Warum stehen nicht einmal die rund 90 nach dem (in dieser Hinsicht) restriktiven Volksgruppengesetz vorgesehenen Ortstafeln zur Gänze? Egal, wie man persönlich dem Problem gegenübersteht, das Urteil des VfGH hat gezeigt, dass Handlungsbedarf besteht und eine rechtskonforme Lösung herbeigeführt werden muss. *Diese sollte auch eine kulturpolitische sein, die das Ortsnamengut slowenischer bzw. alpenlawischer Herkunft in Österreich als Kulturgut ganz allgemein ins öffentliche Bewusstsein bringt.*

## Literatur

Vorbemerkung: Angaben zu den namenkundlich-linguistischen Details v.a. in meinen Arbeiten Pohl 2000 u. 2005a-b sowie im Internet unter der URL: <http://members.chello.at/heinz.pohl/Namen-Konflikt.htm>

KATTNIG-KULNIK-ZERZER 2004/2005: F.K. - M.K. - J.Z., Zweisprachiges Kärnten / Dvojezična Koroška. Zweisprachiges Ortsnamenverzeichnis von Südkärnten / Seznam dvojezičnih krajevnih imen južne Koroške. Klagenfurt / Celovec.

KRANZMAYER 1958: E. K., Ortsnamenbuch von Kärnten, Band II, Klagenfurt 1958.

OGRIS 1976: A.O., Zur Geschichte der Kärntner Ortsnamenforschung. In: *Österreich in Geschichte und Literatur* 20, 81-92.

*Kotschna / Kočna* ein bestimmtes (rotbraunes) Gestein bezeichnet wird und diese letztlich aus dem Romanischen ins Slowenische gelangte Bezeichnung v.a. in den Karawanken und Steiner Alpen verbreitet ist. Solche Kunstnamen sind absolut kein Kulturgut (was m.E. auch für einen Großteil der Südtiroler amtlichen italienischen Bezeichnungen gilt).

41 Hier ist nicht der Platz für polemische Auseinandersetzungen, s. dazu meine Gastkommentare in der „Wiener Zeitung“ vom 31.1.2006 u. „Kleine Zeitung (Klagenfurt)“ vom 21.2.2006.

OGRIS 1986: A.O., Der amtliche Gebrauch zweisprachiger Ortsnamen in Kärnten aus historischer und gegenwärtiger Sicht. In: *Carinthia I* 176, 361-370.

OGRIS 1991: A.O., Zweisprachige Namen in Kärnten im Wandel. In: *Österreichische Namenforschung* 19/1991, 39-49.

POHL 2000: H.D.P., Kärnten – deutsche und slowenische Namen / Koroška – nemška in slovenska imena. Wien-Klagenfurt (= *Studia Carinthiaca XIX und Österreichische Namenforschung* 28/2000, Heft 2-3).

POHL 2002: H.D.P., Die ethnisch-sprachlichen Voraussetzungen der Volksabstimmung. Die Kärntner Volksabstimmung 1920 und die Geschichtsforschung, Leistungen, Defizite, Perspektiven, hg. von H. Valentin – S. Haiden – B. Maier. Klagenfurt, S. 181ff.

POHL 2005a: H.D.P., Slowenisches Erbe in Kärnten und Österreich: ein Überblick. In: *Kärntner Jahrbuch für Politik* 2005, S. 127-160.

POHL 2005b: H.D.P., Die *Slavia submersa* in Österreich: ein Überblick und Versuch einer Neubewertung. In: *Linguistica XLV – Ioanni Orešnik septuagenario in honorem oblata I*, Ljubljana, S. 129-150.

POHL 2005c: H.D.P., Toponyme in gemischtsprachigen Gebieten als verbindendes Element und gemeinsames Kulturgut. In: *Namenforschung morgen: Ideen, Perspektiven, Visionen*, ed. A. u. S. Brendler. Hamburg, S. 153-160.

ZDOVC 1974: P.Z., Einige Aspekte zu Ortsnamenfragen in Kärnten. In: *Carinthia I* 164, S. 289-303.

ZDOVC 1993: P.Z., Slovenska krajevna imena na avstrijskem Koroškem/ Die slowenischen Ortsnamen in Kärnten. Wien-Klagenfurt.

BGBL. = Bundesgesetzblatt  
VfGH = Verfassungsgerichtshof

# Minderheiten in Völker- und Europarecht

Ulrike Quercia-Haider\*

Das Minderheitenrecht der europäischen Staaten besteht generell aus einer Fülle unterschiedlichster innerstaatlicher Regelungen<sup>1</sup>, wobei der Anstoß zur Schaffung von minderheitenrechtlichen Vorkehrungen meistens vom Völkerrecht und/oder vom Europarecht ausgeht. Im Folgenden werden die Bestimmungen hinsichtlich des Schutzes von nationalen Minderheiten in den völker- und europarechtlichen Dokumenten in knapper Weise dargestellt und untersucht, wobei insbesondere die topografischen Bestimmungen berücksichtigt werden sollen.

## 1. Ursprung des rechtlichen Minderheitenschutzes im Völkerrecht

Der Minderheitenschutz hat seine historischen Wurzeln ganz allgemein im Völkerrecht. So gehen die ersten Regelungen hinsichtlich einer Sonderstellung für Minderheiten auf einige Verträge des 17. und 18. Jahrhunderts zurück. In der Literatur wird häufig der Friede von Augsburg von 1555 als eine der ersten Minderheitenschutzregeln angeführt.<sup>2</sup> In weiterer Folge sah auch der Westfälische Friede von 1648 Schutzvorkehrungen vor, indem den Protestanten in Deutschland die Religionsfreiheit und eine Gleichstellung mit der katholischen Religion zuerkannt wurden. Die ältesten geschützten Minderheiten waren

\* Dr.iur Ulrike Quercia-Haider, Wissenschaftliche Mitarbeiterin für Verfassungsrecht und Minderheitenrecht Universität Catania und Rom

- 1 Z.B. Maßnahmen im Schul- und Bildungsbereich, im kulturellen und medialen Bereich, Recht auf Gebrauch der Minderheitensprache vor Behörden und am Gericht etc. Vgl. für alle J. Frowein, R. Hofmann, S. Oeter (Hrsg.), *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, Teil I u. II, Berlin u.a, 1993
- 2 Vgl. P. Hilpold, *Minderheiten im Rahmen der Vereinten Nationen*, in: *Schweizerische Zeitschrift für Internationales und europäisches Recht*, 1994, S. 33; E. Palici di Suni Prat, *Intorno alle minoranze*, Torino, 2001 S. 7 f.; E.H. Pircher, *Der vertragliche Schutz ethnischer, sprachlicher und religiöser Minderheiten im Völkerrecht*, Bern, 1979, S. 62; E. Pförtl, *Il ritorno al multiculturalismo*, in: E. Pförtl (Hrsg.), *Valorizzare le diversità: Tutela delle minoranze ed Europa multiculturale*, 2003, 13 f.

demnach religiöse Minderheiten.<sup>3</sup> Mit dem Entstehen des Nationalstaates im 18. Jahrhundert trat auch eine neue Minderheitenkategorie in den Vordergrund: die nationale Minderheit.<sup>4</sup> Im Hinblick auf den rechtlichen Schutz von Sprachminderheiten wird regelmäßig auf den Wiener Kongress von 1815 hingewiesen, als eine globale Friedensregelung nach weitreichenden bewaffneten Konflikten mit umfassenden Grenzverschiebungen gesucht wurde. Besondere Verträge sowie bi- und multilaterale Abkommen fanden nach dem ersten Weltkrieg Verbreitung. Den nationalen Minderheiten wurden im Zeitalter des Völkerbundes im Sinne des Nationalitätenprinzips besondere Statute eingeräumt. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden hingegen kaum Minderheitenschutzverträge geschlossen;<sup>5</sup> das Problem der Minderheiten wurde vielmehr als eine Form der Umsetzung der allgemeinen Menschenrechte angesehen und es verbreitete sich die Ansicht, dass nach voller Anerkennung der allgemeinen Menschen- und Grundrechte, besondere Maßnahmen zum Schutz der Minderheiten nicht mehr erforderlich seien.

Mit der Stabilisierung der europäischen politischen Situation, durch welche eine Veränderung der bestehenden staatlichen Grenzen so gut wie unmöglich wurde, verbreitete sich in der politischen Theorie immer mehr das pluralistische Prinzip, auf dessen Grundlage die Koexistenz von verschiedenen (Sprach-)Gruppen innerhalb eines Staates nicht nur toleriert, sondern vielmehr gefördert werden soll. Einerseits hat dies zu immer ausgeprägteren Bemühungen um den Schutz von nationalen Minderheiten auf völkerrechtlicher Ebene beigetragen (allen voran das Werk des Europarates); andererseits hat es den Staaten Anstoß gegeben, auch im innerstaatlichen Recht Schutzformen für Minderheiten zu verwirklichen.<sup>6</sup> Heutzutage erfährt das Minderheitenrecht einen neuen Impuls durch das Europarecht.<sup>7</sup>

3 Weitere Verträge mit Sondervorschriften für religiöse Minderheiten waren etwa die Friedensverträge von Oliva (1660), von Nymegen (1678) und Rijswijk (1687) und der Vertrag von Warschau (1773).

4 Eine solche liegt immer dann vor, wenn die Siedlungsgrenzen nicht mit den Staatsgrenzen übereinstimmen.

5 Eine diesbezügliche Ausnahme bildet daher das Guber- de Gasperi Abkommen vom 5. September 1946 zwischen Italien und Österreich.

6 Vgl. A. Pizzorusso, *Minoranze etnico-linguistiche*, in: *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1976, S. 527-558

7 Vgl. vor allem die Entscheidungen des EuGH Bickel/Franz und Cassa di

## 2. Minderheitenschutz im Rahmen der Vereinten Nationen

Die universelle Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948 enthält keine spezielle Bestimmung für die Rechte von Personen, die einer ethnischen, sprachlichen oder religiösen Minderheit angehören. Das Fehlen einer ausdrücklichen Minderheitenbestimmung in der UN-Menschenrechtserklärung bedeutet allerdings keinesfalls, dass die Vereinten Nationen sich nicht für Minderheitenangelegenheiten interessierten. Das Problem nationaler Minderheiten wurde eingehend von der UN-Generalversammlung diskutiert. Aufgrund der Komplexität des Themas wurde jedoch keine Einigung gefunden. In der Resolution Nr. 217 C (III), welche am selben Tag wie die Menschenrechtserklärung verabschiedet wurde<sup>8</sup>, wird erklärt, dass die Vereinten Nationen, dem Schicksal der Minderheiten keineswegs gleichgültig gegenüber stehen könnten, sondern, dass es schwierig sei, eine einheitliche Lösung für diesen komplexen Themenkreis zu finden, da jeder Staat spezifische Aspekte von Minderheitensituationen aufweist.<sup>9</sup>

Eine spätere Resolution der Generalversammlung (Resolution Nr. 532 (VI) vom 4. Februar 1952) hat sich dafür ausgesprochen, dass die Vermeidung von Diskriminierung und der Minderheitenschutz zu den wichtigsten Themen der UNO zählen.<sup>10</sup> Da der Schutz von Minderheiten sowohl einen Einfluss auf das Gebiet als auch auf das Volk eines Staates hat, ging man davon aus, dass eine universelle Anerkennung von Minderheiten die staatliche Souveränität zu sehr abschwächen würde.<sup>11</sup> 1947 wurde eine UN-Unterkommission zur Vermeidung von Diskriminierung und zum Schutz von Minderheiten eingerichtet.

Risparmio/Agonese bezüglich des Südtiroler Autonomiemodells, sowie die Charta für Regional- oder Minderheitensprachen.

8 Fate of Minorities

9 Resolution Nr. 217 (III) vom 10. Dezember 1948

10 Die Resolution des Wirtschafts- und Sozialrates Nr. 502 F (XVI) vom 3. August 1953 unterstreicht die Wichtigkeit einer besonderen Aufmerksamkeit für den Schutz der Minderheiten bei Neufestlegung von Staatsgrenzen.

11 L. Claude, *National Minorities. An International Problem*, Cambridge, 1955 und S. Ortino, *Tutela delle minoranze nel diritto internazionale: evoluzione o mutamento di prospettiva?*, in: *Studi Trentini di scienze storiche*, 2/1997, S. 203 ff.

Zu den Aufgaben der Unterkommission, die aus regierungsunabhängigen Experten besteht, zählen die Ausarbeitung von Studien und Erklärungen hinsichtlich der Vermeidung von Diskriminierung und der Förderung des Minderheitenschutzes im Lichte der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“. Und eben dieser Unterkommission ist die Formulierung des Art. 27 des internationalen Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte (IPBPR) zu verdanken, welcher von den Vereinten Nationen am 19. Dezember 1966 angenommen wurde. Der Art. 27 IPBPR enthält eine einschlägige Norm zum Schutz von Minderheiten:

*„In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen“.*

Seit seinem Inkrafttreten am 23. März 1976 ist der Art. 27 für die ursprünglichen Vertragsstaaten die zentrale Norm des universellen Minderheitenschutzes. Dadurch wird das bloße Diskriminierungsverbot überwunden; obgleich der Minderheitenschutz als auch der Bereich der Nichtdiskriminierung zum Arbeitsfeld der genannten Unterkommission gehörte, hat diese sich bis in die 70er Jahre vor allem auf die Tätigkeit des politisch leichter anzugehenden Problems der Diskriminierung konzentriert.<sup>12</sup>

Die im Art. 27 IPBPR verwendete Formulierung hinsichtlich des Schutzes der „eigenen Kultur, Religion oder Sprache“ ist allerdings negativ, als nämlich nicht geschrieben wird „die Angehörigen solcher Minderheiten haben das Recht“, sondern „den Angehörigen solcher Minderheiten darf nicht das Recht vorenthalten werden (...)“. Die diesbezügliche Verpflichtung der Staaten bleibt relativ unpräzise. Dies spiegelt den breiten Interessengegensatz wieder, der sich bei der Ausarbeitung einer universellen Schutznorm für den Minderheitenschutz offenbarte. Vielfältig waren auch die Interpretationsversuche, wobei es heute als unbestritten gilt, dass das primäre Schutzobjekt des Art. 27 IPBPR nicht die Minderheit als Gruppe ist, sondern das der Min-

12 Vgl. P. Hilpold, Der Minderheitenschutz im Rahmen der Vereinten Nationen, (op.cit.) S. 37 f.

derheit angehörende Individuum.<sup>13</sup> Erschwert wird die Auslegung des Art. 27 auch dadurch, dass die Bestimmung keine Definition des Begriffs der Minderheit<sup>14</sup> enthält, und damit nicht eindeutig geklärt ist, auf „welche Minderheit“ sich die Bestimmung nun genau bezieht. Der Art. 27 IPBPR bezieht sich ausschließlich auf Staaten „mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten“.

Als eine Umsetzung des Art. 27 IPBPR gilt die Erklärung der Menschenrechtskommission vom 18. Dezember 1992 über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten angehören.<sup>15</sup> (UN-Minderheitenerklärung). Wie auch andere Dokumente enthält diese Erklärung keine Definition des Begriffs „Minderheit“. Dennoch sind eine neue Dynamik und Veränderung der Perspektive der Vereinten Nationen im Hinblick auf den Minderheitenschutz bemerkbar: der Minderheitenschutz wird als notwendiges Bestandteilelement einer Friedensordnung angesehen. Als eine Resolution der Generalversammlung entfaltet sie zwar keine nor-

13 Dazu eingehender: F. Capotorti, Minorities, in: Encyclopedia of Public International Law (EPIL), 8, 1985, S. 390; F. Ermacora, The protection of minorities before the United Nations, in: *Receuil des Cours*, IV, 1983, S. 257 ff. A. Pizzorusso, *Minoranze e Maggioranze*, 1993, S. 88 ff und Ch. Tomuschat, Protection of minorities under Art.27 of the International Covenant on Civil and Political Rights, in: FS H. Mosler, 1983, S. 954.

14 Für die schwere Faßbarkeit der Materie des Minderheitenrechts ist kennzeichnend, dass es keine internationale Legaldefinition des Minderheitenbegriffs gibt. In den einschlägigen Völkerrechtsnormen wird der Minderheitenbegriff einfach vorausgesetzt. Weitgehende Anerkennung hat die Definition von F. Capotorti (1977) gefunden: „... a group numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position, whose members – being nationals of the State – possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language.“ (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1 § 568). Zur Problematik der Definition des Minderheitenbegriffs siehe ganz allgemein: S. Bartole et al, *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, 1998; N. Girasoli, *National Minorities: Who are they?*, Budapest, 1995, G. H. Goring, Die Definition des Minderheitenbegriffs aus historisch-völkerrechtlicher Sicht, in: D. Blumenwitz ed altri (Hrsg.), *Ein Jahrhundert Minderheiten- und Volksgruppenschutz*, Köln, 2001, S. 19-46; M. Krugmann, *Das Recht der Minderheiten*, Berlin, 2004; P. Hilpold, *Minderheitenschutz – Die Definition des Schutzgegenstandes*, in: *Juristische Ausbildung und Praxis* 4, 1992/93, S. 203 ff.; A. Pizzorusso, *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993; S.1465 ff.

15 GV Res. 47/137 vom 18. Dezember 1992

mative Kraft, mag aber als Ausdruck einer gemeinsamen Rechtsüberzeugung einen wesentlichen Beitrag zu einer verstärkten Sensibilisierung und zur Entstehung von Völkergewohnheitsrecht beitragen.<sup>16</sup>

### 3. Minderheitenschutz in Europa

Auf europarechtlicher Ebene sind für den Minderheitenschutz vor allem die Dokumente des Europarates von Bedeutung. In der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) findet sich im Unterschied zum Art. 27 IPBPR kein direkter Hinweis auf Minderheitenrechte. Während sich der Art. 27 IPBPR – wenngleich in sehr allgemeiner Form – eindeutig auf ethnische, religiöse und sprachliche Minderheitenrechte bezieht, so begnügt sich die EMRK mit einem allgemeinen Diskriminierungsverbot, wonach niemand, ob Inländer oder Ausländer, aus Gründen der *Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion oder wegen seiner Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit* diskriminiert werden darf.

So wie Art. 14 EMRK sieht auch der Art. 3 der Erklärung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, welche vom europäischen Parlament mit einer Resolution vom 12. April 1989 angenommen wurde, ein Diskriminierungsverbot unter anderem aufgrund der Rasse, der Sprache, der Religion oder der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, sowie auch ein Diskriminierungsverbot aufgrund der Nationalität der europäischen Bürger vor.

In den 90er Jahren wurden auf europäischer Ebene Dokumente angenommen, welche konkretere Verpflichtungen für einen effizienten Minderheitenschutz beinhalten. Allen voran sei hier die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen genannt, welche vom Europarat am 5. November 1992 angenommen wurde<sup>17</sup> und welche Österreich am 14. September 2001 ratifiziert hat.<sup>18</sup> In der Präambel

16 Vgl. dazu etwa P. Hilpold, Minderheitenschutz im Rahmen der Vereinten Nationen, Die Deklaration vom 18. Dezember 1992, (op.cit.), S. 31 ff.

17 Der Gesamttext der Charta ist in der Rev. Gén. Droit international public, 1992, S. 1094 ff. und in der EuGRZ, 1993, S. 154 f. veröffentlicht.

18 BGBl. III Nr. 216/2001. Die Charta ist für Österreich am 1.10.2001 in Kraft getreten.

wird unter anderem festgestellt, dass der *Schutz der geschichtlich gewachsenen Regional- oder Minderheitensprachen zur Erhaltung und Entwicklung der Traditionen und des kulturellen Reichtums Europas beiträgt; dass das Recht, eine Regional- oder Minderheitensprache im privaten Bereich und im öffentlichen Leben zu gebrauchen, ein unveräußerliches Recht ist und dass sich die Förderung der Regional- oder Minderheitensprache nicht nachteilig auf die Amtssprachen und die Notwendigkeit, die Amtssprache zu erlernen, auswirken sollte.*

In Art. 4 wird festgestellt, dass die Bestimmungen der Charta, nicht als Beschränkung oder Beeinträchtigung von Rechten auszulegen ist, die durch die EMRK gewährleistet sind und dass bereits bestehende günstigere Minderheitenbestimmungen davon unberührt bleiben.

In Art. 7 werden die Ziele und Grundsätze angeführt, an welchen die Vertragsparteien – unter Berücksichtigung der Situation jeder Sprache – ihre Politik, Gesetzgebung und Praxis ausrichten sollen. Dazu gehören zum Beispiel die Anerkennung der Regional- und Minderheitensprachen als Ausdruck des kulturellen Reichtums, die Anerkennung der Notwendigkeit eines entschlossenen Vorgehens zur Förderung und zum Schutz von Regional- oder Minderheitensprachen sowie der Respekt für das geografische Verbreitungsgebiet jeder Regional- oder Minderheitensprache. Derselbe Artikel sieht auch vor, dass die Vertragsparteien verpflichtet sind, durch geeignete Maßnahmen das gegenseitige Verständnis zwischen allen Sprachgruppen des Landes sowie den grenzüberschreitenden Austausch zu fördern. Unter den konkreten Maßnahmen wird Bezug genommen auf die Bildung (Art. 8), auf die Justizbehörden (Art. 9), auf die Verwaltungsbehörden und öffentlichen Dienstleistungsbetriebe (Art. 10), auf die Medien (Art. 11), auf kulturelle Tätigkeiten und Einrichtungen (Art. 12), auf wirtschaftliches und soziales Leben (Art. 13) und auf den grenzüberschreitenden Austausch (Art. 13). Einen Artikel mit einem direkten Hinweis auf die Toponomastik sieht die Charta nicht vor; es findet sich nur eine Bestimmung in Art. 10 zu „Verwaltungsbehörden und öffentlichen Dienstleistungsbetriebe“, wo es um den „Gebrauch oder die Annahme der herkömmlichen und korrekten Formen von Ortsnamen in Regional- oder Minderheitensprachen, wenn nötig in Verbindung mit den Namen in der (den) Staatssprache(n)“ geht (Abs. 2 g).

Auf europäischer Ebene sind dennoch Bemühungen unternommen worden, die Toponomastikfrage im Kontext minderheitenrechtlicher Regelungen sinnvoll zu behandeln. Es sind dies vor allem die Empfehlung 1201 (1993) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats über ein Zusatzprotokoll zur EMRK zum Schutz nationaler Minderheiten (Art. 7 Abs. 4) und das Europäische Rahmenübereinkommen zum Schutz von nationalen Minderheiten des Europarats vom 1. Februar 1995 (Art. 11 Abs. 2). Von diesen beiden Dokumenten wurde allerdings nur die Rahmenkonvention angenommen. Sie ist am 1. 2. 1998 in Kraft getreten und stellt das bei weitem umfassendste Dokument zum Schutz von Minderheiten dar. Die besondere Bedeutung der Rahmenkonvention liegt in dem Umstand, dass sie der weltweit erste, rechtlich verbindliche multilaterale Vertrag in diesem Rechtsgebiet ist.<sup>19</sup> Sie ist von der Absicht getragen, allzu detaillierte und streng normative Vorgaben zu vermeiden; die so mögliche Flexibilität trägt dazu bei, dass die Rahmenkonvention für alle europäischen Staaten anwendbar ist und dass sie sich den Bedürfnissen nationaler Minderheiten anpassen kann.<sup>20</sup> Dennoch sieht die Rahmenkonvention einige konkrete Bestimmungen vor, wenngleich im Unterschied zur Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen von 1992<sup>21</sup> die Definition „nationaler Minderheit“ fehlt.

In Art. 1 der Rahmenkonvention heißt es, dass *„der Schutz nationaler Minderheiten und der Rechte und Freiheiten von Angehörigen dieser Minderheiten Bestandteil des internationalen Schutzes der Menschenrechte“* ist und dass der Minderheitenschutz als solches *„einen Bereich internationaler Zusammenarbeit“* darstellt. Die Rahmenkonvention soll *„im Geist der Verständigung und Toleranz und in Übereinstimmung mit den Grundsätzen guter Nachbarschaft, freundschaftlicher Beziehungen und der Zusammenarbeit zwischen Staaten“* angewendet werden (Art. 2). Der *„Geist der Toleranz und des interkulturellen Dialogs“* und der *„gegenseitigen Achtung und des gegenseitigen Verständnisses“* werden in Art. 6 der Rahmenkonvention nochmals angeführt, welcher weiters eine *„Zusammenarbeit zwischen allen in ihrem*

19 Vgl. Rainer Hofmann, Die Rahmenkonvention des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, MenschenrechtsMagazin Heft 2/2000.

20 Vgl. E. Palici di Suni Prat, Inorno alle minoranze, (op.cit.), S. 172 f.

21 Vgl. Art. 1 der Charta hinsichtlich der Begriffsbestimmungen zu *„Regional- oder Minderheitensprache“*, *„Gebiet, in dem die Regional- oder Minderheitensprache gebraucht wird“*, *„nicht territorial gebundene Sprachen“*.

*Hoheitsgebiet lebenden Menschen unabhängig von deren ethischer, kultureller, sprachlicher oder religiöser Identität*“, insbesondere in den Bereichen Bildung, Kultur und Medien vorsieht.

Die in der Rahmenkonvention angeführten Maßnahmen können in drei Ebenen unterteilt werden.<sup>22</sup> Auf der ersten Ebene ist insbesondere der Art. 3 der Konvention von Interesse, welcher vorsieht, dass jede Person, die einer Minderheit angehört, das Recht hat, frei zu entscheiden, ob sie als solche behandelt werden möchte oder nicht. Auf zweiter Ebene ist ganz allgemein das Diskriminierungsverbot aufgrund der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit bedeutsam (Art. 4). Für eine weitere, die dritte Schutzebene, sieht die Rahmenkonvention eine Reihe spezifischer Maßnahmen vor. So verpflichtet Art. 5 die Vertragsparteien dazu, Bedingungen zu fördern, die den Angehörigen von nationalen Minderheiten die Pflege und Weiterentwicklung ihrer Kultur, Religion, Sprache, ihres kulturellen Erbes und ihrer Traditionen ermöglichen. Art. 7 sieht die Versammlungsfreiheit und das Recht auf freie Meinungsäußerung vor. Art. 8 die Religionsfreiheit. Art. 10 das Recht der Angehörigen einer nationalen Minderheit, die Minderheitensprache sowohl im privaten als auch im öffentlichen Bereich zu gebrauchen. Art. 11 das Recht Familien- und Vornamen in der Minderheitensprache zu führen. Art. 14 das Recht auf Erlernung der Minderheitensprache und auf Unterricht in dieser. Art. 15 betrifft die Teilnahme der Minderheiten am kulturellen, sozialen, wirtschaftlichen und öffentlichen Leben. Art. 18 sieht die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vor.

Eine Bestimmung hinsichtlich topografischer Bestimmungen findet sich in Art. 11 der Rahmenkonvention, der deutlich zwischen privatem und öffentlichem Bereich differenziert. Für den privaten Bereich sieht die Rahmenkonvention in Art. 11 Abs. 2 folgende Bestimmung vor:

*„Die Vertragsparteien verpflichten sich anzuerkennen, dass jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, für die Öffentlichkeit sichtbare Schilder, Aufschriften und Inschriften sowie andere Mitteilungen privater Art in ihrer Minderheitensprache anzubringen“.*

22 Vgl. E. Palici di Suni Prat, *Intorno alle minoranze*, (op.cit.) S. 173.

Aufschriften und Schilder privater Natur können daher, ungeachtet der Tatsache, dass sie in der Minderheitensprache gehalten sind, auch für die Öffentlichkeit sichtbar angebracht werden. Hinsichtlich der öffentlichen topografischen Beschriftungen findet sich in Abs. 3, folgende Bestimmung:

*„In Gebieten, die traditionell von einer beträchtlichen Zahl von Angehörigen einer nationalen Minderheit bewohnt werden, bemühen sich die Vertragsparteien im Rahmen ihrer Rechtsordnungen, einschließlich eventueller Übereinkünfte mit anderen Staaten, und unter Berücksichtigung ihrer besonderen Gegebenheiten, traditionelle Ortsnamen, Straßennamen und andere für die Öffentlichkeit bestimmte topografische Hinweise auch in der Minderheitensprache anzubringen, wenn dafür ausreichende Nachfrage besteht.“*

Die Bestimmung des Art. 11 Abs. 3 der Rahmenkonvention enthält eine Verpflichtung zulasten der Vertragsparteien, sieht dafür aber gleichzeitig zwei Erfordernisse vor, welche diese Verpflichtung abschwächen. Zum einen wird hier das Erfordernis der *„beträchtlichen Zahl von Angehörigen einer nationalen Minderheit“* verlangt, welches nur schwer eine konkrete Hilfestellung in der Frage ist, ab welchem Bevölkerungsanteil die Minderheit Anspruch auf Verwendung ihrer Sprache bei Ortsbezeichnungen hat. Zusätzlich verlangt Art. 11 Abs. 3 der Rahmenkonvention das Erfordernis einer *„ausreichenden Nachfrage“*. Zusätzlich zum Vorliegen einer konsistenten Zahl von Angehörigen an einer nationalen Minderheit in einem bestimmten Gebiet, muss daher auch das Erfordernis einer ausreichenden Nachfrage erfüllt sein, d.h. die Forderung nach topografischen Aufschriften muss auch von einem breiten Teil der Minderheit mitgetragen sein.<sup>23</sup> Zu beachten ist auch, dass es sich bei der Bestimmung des Art. 11 Abs. 3 nicht um eine Verpflichtung, sondern um eine reine Bemühensvorschrift handelt (*„[...]“, bemühen sich die Vertragsparteien [...]“*). In der Minderheitenpolitik sind geografische Ortsbezeichnungen erfahrungsgemäß ein sensibler mit vielen Emotionen verbundener Bereich.<sup>24</sup> Die Rahmenkonvention des Europarates ist das einzige verbindliche multilaterale Abkommen, welches das kleine Spezialgebiet des Minderheitenschutzes, die Toponomastik, – zumindest in Form einer Bemühensvorschrift – behandelt.

23 Vgl. P. Hilpold, *Modernes Minderheitenrecht*, (op.cit.), S. 342.

24 Vgl. P. Hilpold, *Modernes Minderheitenrecht*, (op.cit.), S. 339 f.

Die Art. 24-26 sehen einige Vorgaben für den Überwachungsmechanismus der Durchführung des Rahmenübereinkommens vor. Die rechtlich verbindliche Einschätzung, ob die Mitgliedsstaaten ihren mit der Ratifikation der Rahmenkonvention eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen in angemessener Weise verwirklichen, obliegt dem Ministerkomitee, das bei der Erfüllung dieser Aufgabe von einem Beratenden Ausschuss unterstützt wird, dessen Mitglieder anerkanntes Fachwissen auf dem Gebiet des Schutzes nationaler Minderheiten besitzen.<sup>25</sup>

#### 4. Europäische Union

Weder im EU-Vertrag noch in den Gemeinschaftsverträgen finden sich ausdrückliche Bestimmungen zum Minderheitenschutz<sup>26</sup>; vielmehr bekennt sich die EU im Art. 151 zur Wahrung der kulturellen Vielfalt.

Der Vertrag von Amsterdam hat durch den neuen Art. 13 das klassische Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit und des Geschlechts um für Minderheiten bedeutsame Bereiche wie die Rasse, die ethnische Herkunft und Religion erweitert, die Grundlage sind, um geeignete Vorkehrungen zu treffen. Auch der bislang rechtlich nicht verbindliche Grundrechtskatalog der EU von Nizza aus dem Jahr 2000 (2000/C364/01) sieht keine spezielle Minderheitenschutzbestimmung vor. Dieser möchte die gemeinsamen europäischen Werte kodifizieren, beschränkt sich aber auf das Gebot der Nichtdiskriminierung (Art. 21) und das Gebot, die Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen zu achten (Art. 22). Auch wenn weder im EU-Vertrag (insbesondere nicht in Art. 6 (ex-Art. F), wo von der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Demokratie die Rede ist) noch in den Gemeinschaftsverträgen von Minderheitenschutz die Rede ist, so war dieser dennoch von Bedeutung im Zuge der Osterweiterung. In den Vorbereitungen zur Osterweiterung hat der Europäische Rat im Juni 1993 die Kopenhagener Beitrittskriterien beschlossen, unter

25 Zur praktischen Umsetzung der Aufgaben des beratenden Ausschusses siehe: R. Hofmann, Die Rahmenkonvention des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, Menschenrechtsmagazin, Heft 2/2000.

26 Einige leiten daraus ab, dass der Schutz von Minderheiten ein rein politisches Kriterium geblieben ist.

welchen auch das Kriterium „Achtung und Schutz von Minderheiten“ angeführt wurde.<sup>27</sup> Das jüngste umfassende europäische Dokument, der Entwurf für einen Vertrag für eine Verfassung Europas, zählt in Art. 2 den Schutz von Minderheiten ausdrücklich unter seinen Werten auf.<sup>28</sup>

Aufgrund mangelnder Bestimmungen in ihren rechtlich verbindlichen Vertragswerken orientieren sich die Arbeiten der EU vielmehr an den Regelungen, die im Rahmen des Europarates und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) festgelegt wurden.

Die Minderheitenproblematik hat jedoch Eingang gefunden in die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH); wenngleich das Prinzip des Minderheitenschutzes noch eher schwach ausgeprägt ist. Grund dafür ist sicherlich die Tatsache, dass es keine Bestimmung hinsichtlich des Schutzes von Minderheiten im EU-Vertrag gibt, der Parameter für die Europäische Rechtsprechung ist.<sup>29</sup> In seinen Entscheidungen, welche die Minderheitenproblematik berühren, hebt der EuGH vielmehr das Prinzip der Gleichbehandlung aller EU-Bürger hervor, welches direkt im EU-Vertrag verankert ist. Der EuGH beruft sich in Fällen, welche die Minderheitensphäre berühren, vielmehr auf das Diskriminierungsverbot wegen Staatsangehörigkeit (Art. 12 EGV) in Verbindung mit der Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 39 EGV) oder der allgemeinen Freizügigkeit der Unionsbürger (Art. 18 EGV) sowie der passiven Dienstleistungsfreiheit (Art. 49 EGV) und scheint daher eher den eventuell vorhandenen Minderheitenschutz allen Unionsbürger zukommen zu lassen, denn europäische Grundsätze für einen (traditionellen) Minderheitenschutz zu entwickeln.<sup>30</sup> So ging es

27 Vgl. G. Brunner, Internationaler Minderheitenschutz, S. 3, Dokument unter [www.uni-koeln.de/jur-fak/ostrecht/minderheitenschutz/vortraege/internationaler\\_minderheitenschutz\\_brunner.htm](http://www.uni-koeln.de/jur-fak/ostrecht/minderheitenschutz/vortraege/internationaler_minderheitenschutz_brunner.htm).

28 Der Artikel 2 lautet im Einzelnen: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“

29 Vgl. S. Ortino (Hrsg.), *Pacchetto per l'Europa*, Bozen, 1998, S. 179.

30 Vgl. E. Palici di Suni Prat, *Intorno alle minoranze*, (op.cit.), S. 174.

in den beiden einschlägigen Fällen Mutsch<sup>31</sup> 1985) und Bickel-Franz (1989)<sup>32</sup> um die Durchführung eines gerichtlichen Strafverfahrens in der deutschen Muttersprache der ausländischen Angeklagten, wobei dieses Recht im ersten Fall im deutschen Sprachgebiet Belgiens den belgischen Staatsbürgern und im zweiten Fall in Südtirol den italienischen Staatsangehörigen nach der nationalen Gesetzgebung zusteht. Sowohl der Luxemburger Mutsch als auch der Österreicher Bickel und der Deutsche Franz waren mit ihrem Begehren nach Zulassung der deutschen Gerichtssprache erfolgreich, da der EuGH einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot darin erblickte, dass ein Mitgliedstaat den Unionsbürgern etwas verwehrte, was er seinen Minderheitenangehörigen gewährte. Auf Südtirol bezieht sich auch der Fall Roman Angonese gegen Cassa di Risparmio, welchen der EuGH am 6. Juni 2000 entschieden hat.<sup>33</sup>

## 5. Die Tätigkeiten der KSZE/OSZE – Sicherheit, Friedenserhaltung und menschliche Dimension

Früher noch als der Europarat hat sich die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), aus welcher sich 1995 die permanente Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) entwickelte, um die Minderheitenproblematik angenom-

31 EuGH, 11. Juli 1985, causa 137/84

32 Vgl. den Kommentar zum EuGH – Urteil von E. Palici di Suni Prat, L'uso della lingua materna e parità di trattamento nel diritto comunitario, in: *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1999, S. 171 ff.

33 Roman Angonese, ein perfekt zweisprachiger italienischer Staatsbürger, wurde nicht zu einem Auswahlverfahren für eine Stelle in einer Bankgesellschaft in Bozen zugelassen, da er nicht in Besitz der Bescheinigung über Zweisprachigkeit (*patentino*) war, welche man nach Ablegung einer Prüfung ausschließlich bei der Provinz Bozen erwerben konnte und welche in dieser Provinz für den Zugang zu höheren Anstellungen im öffentlichen (und in einigen Fällen privaten) Dienst vorgeschrieben war. Der EuGH entschied dahingehend, dass es gegen den Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 48 EGV nunmehr Art. 39) verstoße, wenn ein Arbeitgeber die Bewerber in einem Auswahlverfahren zur Einstellung von Personal verpflichtet, ihre Sprachkenntnisse ausschließlich durch ein einziges in einer einzigen Provinz eines Mitgliedsstaates ausgestelltes Diplom nachzuweisen. EuGH, 6.6.2000, causa C-281/98. Kommentar von F. Palermo, *Diritto comunitario e tutela delle minoranze alla ricerca di un punto di equilibrio.*, in: *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2000, S. 969 ff.

men.<sup>34</sup> Die Arbeiten der KSZE/OSZE, welche auch in der Präambel der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen von 1992 erwähnt werden, zielen vor allem auf Sicherheit, Friedenserhaltung und menschenrechtliche Belange ab und betonen nachdrücklich die Rolle der Minderheiten in den Teilnehmerstaaten.

Während sich die Schlussakte von Helsinki von 1975, durch welche der KSZE-Prozess eingeleitet wurde, im Bereich der Minderheiten vor allem auf die Verwirklichung des Gleichheitsprinzips beruft<sup>35</sup>, verfolgen die nachfolgenden Dokumente einen noch minderheitenorientierteren Ansatz. Das abschließende Dokument des Wiener Folgetreffens vom 15. Jänner 1989 hält die Staaten dazu an, nicht nur nicht-diskriminierende, sondern aktive Maßnahmen zu ergreifen, um den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten von Angehörigen nationaler Minderheiten auf ihrem Territorium zu gewährleisten. Die Ansätze des Wiener Dokuments wurden in dem darauf folgenden Dokument des Kopenhagener Treffens vom 29. Juni 1990 (Ziff. 30-40), aber auch in der Charta von Paris vom 21. November 1990 noch weiter ausgebaut. Beide Dokumente belegen das Ende der Teilung Europas. Seit dem Kopenhagener Abschlussdokument über die „menschliche Dimension“ vom 29. Juni 1990<sup>36</sup> ist die Frage des Rechtsstatus von Minderheiten zu einem herausragenden Thema der KSZE/OSZE Tätigkeiten geworden. Unter anderem wird darin festgestellt, dass Fragen in Bezug auf nationale Minderheiten nur unter demokratischen und politischen Rahmenbedingungen auf der Grundlage der Rechtsstaatlichkeit in befriedigender Weise gelöst werden können. Weiters zählt das Dokument einige spezifische Minderheitenrechte auf, darunter vor allem das Recht, die Minderheitensprache im privaten und

34 Vgl. G. Barberini, *Le minoranze nel sistema della C.S.C.E.*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1992, S. 135 f.; R. Hofmann, *Minderheitenschutz in Europa*, S. 14 f.; V. Piergigli, *Diritti dell'Uomo e diritti delle minoranze*, S. 59 ff.; G. Barberini, *L'O.S.C.E. e le minoranze nazionali*, in: *La tutela giuridica delle minoranze*, S. 42 ff.; N. Weiß, *25 Jahre KSZE/OSZE – Herausforderungen und Wandel*, in: *Menschenrechtsmagazin*, nr. 3/2000.

35 „Die Teilnehmerstaaten, auf deren Territorium nationale Minderheiten bestehen, werden das Recht von Personen, die zu solchen Minderheiten gehören, auf Gleichheit vor dem Gesetz achten; sie werden ihnen jede Möglichkeit für den tatsächlichen Genuss der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewähren und werden auf diese Weise ihre berechtigten Interessen in diesem Bereich schützen.“

36 Abgedruckt etwa in der *EuGRZ* Nr. 17, 1990, S. 239 ff.

öffentlichen Bereich zu gebrauchen und das Recht eigene Organisationen zu gründen und beizubehalten.<sup>37</sup>

Im Jahr 1991 wurde in Genf ein Expertentreffen zum Thema nationaler Minderheiten abgehalten, dessen Ergebnis allerdings nichts wesentlich Neues brachte. Vielmehr wurde an die Schlussakte von Helsinki angeschlossen und das Thema des Minderheitenschutzes mit jenem der Sicherheit und Friedenswahrung verbunden.<sup>38</sup>

Ein weiterer Meilenstein in der KSZE/OSZE Minderheitenpolitik war das Abschlussdokument der Konferenz in Helsinki 1992, durch welches das Mandat des „*High Commissioner on national minorities*“<sup>39</sup> eingerichtet wurde. Seine besondere Aufgabe liegt im Bereich der präventiven Konfliktverhütung und Ausarbeitung von möglichen Lösungen für verschiedene noch ungelöste Minderheitensituationen. Zu den wiederkehrenden Themen seiner Mission gehören ferner der Dialog zwischen Regierung und Minderheit, Sprachenfragen und Probleme aus dem Bereich der Bildung.<sup>40</sup> Sein Wirken durch Sammlung von Informationen, Besuchen, Missionen und Empfehlungen kann zwar keine rechtlich verbindlichen Verpflichtungen begründen, ist jedoch sicherlich von einem politisch-diplomatischen Gesichtspunkt her überzeugend und effizient.<sup>41</sup>

In der Folgezeit wurden einige minderheitenrechtliche Dokumente des OSZE Hochkommissars für nationale Minderheiten verabschie-

37 Vgl. Y. Plasseraud, *Les minorités*, 1998, S. 102 ff.

38 Vgl. E. Pföstl, *Valorizzare le diversità*, (op.cit.), S. 25. Weiterführend siehe S. Trifunovska, *Council of Europe. Protection of linguistic rights within the Council of Europe*, in: S. Trifunovska (Hrsg.), *Minority Rights in Europe. European Minorities and Languages*, The Hague, 2001.

39 <http://www.osce.org/hcnm/13021.html>

40 Vgl. A. Rönquist, *The functioning of the OSCE High Commissioner on National Minorities with special regard to conflict prevention*, in: E. Klein (Hrsg.), *The Institution of a Commissioner for Human Rights and Minorities and the prevention of human rights violations*, 1995, S. 43 ff.; N. Weiß, 25 Jahre KSZE/OSZE – Herausforderungen und Wandel, in: *Menschenrechtmagazin* 3/2000; J. Giorgi, *Minorities Protection: between legal framework and political mechanisms*, [www.studiperlapace.it](http://www.studiperlapace.it).

41 So auch, E. Palici di Suni Prat, *Intorno alle minoranze*, (op.cit.), S. 180; F. Lange, *Minderheiten und die OSZE, Die Rolle des OSZE-Hochkommissars für Fragen der nationalen Minderheiten*, in: D. Blumenwitz ed altri (Hrsg.), *Ein Jahrhundert Minderheiten- und Volksgruppenschutz*, 2001, S. 125 f.

det; diese sind vor allem die Haager Empfehlungen über die Bildungsrechte nationaler Minderheiten (1996), die Oslo-Empfehlungen über die sprachlichen Rechte nationaler Minderheiten (1998) und die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben (1999)<sup>42</sup> sowie der Bericht des Hochkommissars für nationale Minderheiten über die Roma und Sinti im OSZE-Gebiet (2000). Die Teilnehmerstaaten werden dazu aufgefordert, die darin enthaltenen Empfehlungen möglichst vollständig in die einzelstaatliche Gesetzgebung zu übernehmen.

Die Dokumente der KSZE/OSZE sind naturgemäß völkerrechtlich nicht verbindlich, es kommt ihnen dennoch erhebliche Bedeutung zu, als sich die Teilnehmerstaaten verpflichten, die – im Konsensverfahren anzunehmenden – Dokumente zur Richtschnur ihres politischen wie rechtlichen Handelns zu machen.<sup>43</sup> Sie tragen auch zu einer verstärkten Sensibilisierung für den Minderheitenschutz bei, vor allem in den Ländern, die nicht auch Mitglied des Europarates sind. Sie verkörpern politische Zusagen und etablieren Konsultations- und Kontrollmechanismen.

## **6. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Euroregionen**

In den letzten Jahren verstärkten sich die Tätigkeiten in Form von grenzüberschreitender Zusammenarbeit in den Bereichen Kultur, Wirtschaft und Tourismus zwischen Regionen oder zwischen Gemeinschaften, die verschiedenen Staaten angehören. Sowohl im Schrifttum<sup>44</sup>, als auch in der Praxis verbreitet sich immer mehr die Ansicht,

42 Vgl. F. Palermo und J. Woelk, Rappresentanza e partecipazione politica delle minoranze. Principi e casi in prospettiva comparata, in: E. Pfösl, Valorizzare le diversità, (op.cit.), S. 105-162.

43 Vgl. R. Hofmann, Minderheitenschutz in Europa, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Band 52, 1992, S. 1 ff.

44 Vgl. etwa G. De Vergottini, Regioni di confine comuni: dalla cooperazione alla istituzionalizzazione, in: Rivista di studi politici Internazionale, 1995, S. 61 ff.; H. Goetschy u. A. Sanguin (Hrsg.), Langues régionales et relations transfrontalières en Europe, Paris, 1995; E. Di Suni Prat, intorno alle minoranze, (op.cit.) S. 186 ff., G. Vedovato, La cooperazione transfrontaliera e l'Europa di domani, in: Rivista di studi politici Internazionali, 1995, S. 239 ff.

dass grenzüberschreitende Kooperationen sowohl einen positiven Impuls für die Europäische Integration<sup>45</sup> darstellen, als auch einen positiven Einfluss für den Schutz, die Entwicklung und Wertschätzung der regionalen Minderheiten haben.

Formell eingeführt wurde die Form der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit unter der Schirmherrschaft des Europarates mit dem „Rahmenabkommen von Madrid“ bezüglich grenzüberschreitender Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften oder Behörden vom 21. Mai 1980.<sup>46</sup> Das Rahmenabkommen<sup>47</sup> zielt auf die Förderung und Festigung der Kooperationsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten hauptsächlich auf der Ebene der entsprechenden territorialen Gemeinschaften ab. Weiters wurde am 15. Oktober 1985 in Straßburg die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung unterzeichnet.<sup>48</sup> Damit die Rahmenkonvention zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit besser umgesetzt werden konnte, hat der Europarat am 20. Oktober 1995 ein der Madrider Konvention beigefügtes 1. Zusatzprotokoll beschlossen, das am 9. November 1995 allen Mitgliedsstaaten zur Unterzeichnung vorgelegt wurde.

Grenzüberschreitende Kooperationen bestanden allerdings schon vor Abschluss der Rahmenkonvention von Madrid und der europäischen

Minderheiten und grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria, Trient, 2004.

- 45 Vgl. etwa Art. 19 Abs. 2 des italienischen Rahmengesetzes zum Schutz historischer Sprachminderheiten. Siehe diesbezüglich etwa auch den Vorschlag zu einer Entschließung des Europäischen Parlaments über die Rolle der „Euroregionen“ in der Entwicklung der Regionalpolitik (2004/2257(INI)), Endg. A6-0311/2005 vom 19.10.2005.
- 46 Zur Konvention von Madrid siehe: A. Azzena, *Competenze regionali nei rapporti internazionali e accordi tra regioni a statuto speciale ed enti autonomi territoriali esteri*, in: *Le Regioni*, 1983, S. 1167 ff.; N. Ronzitti, *I rapporti transfrontalieri delle Regioni*, in: *Le Regioni*, 1989, S. 998 ff.
- 47 In Österreich ist das Rahmenabkommen am 1. August 1985 in Kraft getreten.
- 48 Die Charta legt fest, dass der Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften und nach Möglichkeit in der Verfassung anerkannt wird (Art. 2). Weiters wird in Art. 10 festgestellt, dass die kommunalen Gebietskörperschaften berechtigt sind, bei der Ausübung ihrer Zuständigkeiten zusammenzuarbeiten und im Rahmen der Gesetze Verbände zu bilden, um Aufgaben von gemeinsamen Interesse durchzuführen, sowie auch internationalen Vereinigungen und Gebietskörperschaften anzugehören, und im Rahmen der vom Gesetz vorgegebenen Bedingungen mit den kommunalen Gebietskörperschaften anderer Staaten zusammenzuarbeiten.

Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Für Österreich waren dies insbesondere die Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria (1978) bestehend aus Kärnten, Steiermark, Oberösterreich, Slowenien, Kroatien, Veneto, Friaul-Julisch Venetien und Trento-Südtirol und die Arbeitsgemeinschaft Alp (1972) bestehend aus der Provinz Bozen, der Lombardei, Bayern, Graubünden, Salzburg, Tirol und Vorarlberg.

Im Jahr 1990 hat die Europäische Kommission auf der Grundlage der positiven Erfahrungen mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit das Programm Interreg beschlossen, durch welches vor allem interregionale Projekte finanziert werden sollen. Die immer größeren finanziellen Mittel, vor allem durch das Interreg-Programm, zeigen das steigende Interesse der europäischen Institutionen an einer die Grenzen übergreifenden Regionalisierung.<sup>49</sup> Dies hat sicherlich einen bedeutenden Beitrag zur Bildung von Euroregionen<sup>50</sup> geleistet, welche in gewisser Hinsicht eine „institutionelle Weiterentwicklung“ der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sind.<sup>51</sup> Wie bereits erwähnt ist die grenzüberschreitende Kooperation eine geeignete Dimension für die Erhaltung und Entwicklung einer Minderheit und eben die Erfahrung der Euroregionen scheint dies zu bestätigen.<sup>52</sup> Auch die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarates enthält in der Präambel einen Verweis auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen lokalen und regionalen Gebietskörperschaften. Erwähnenswert ist weiters die Europäische Charta der Grenz- und grenzübergreifenden Regionen, welche von der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen am 1. Dezember 1995 beschlossen wurde. Diese bildet eine weitere gedankliche Grundlage für Zusammenarbeit und Entwicklung von Regionen, die zwar gemeinsame historische und kulturelle Wurzeln haben, aber politisch durch staatliche Grenzen getrennt sind.

49 Vgl. G. Vedovato, La cooperazione transfrontaliera e l'Europa di domani, in: Rivista di studi politici internazionali, 1995, S. 224 f.

50 Z.B. die EuroRegion, die Euroregion Istrien, die Euroregion Basiliensis, die Euroregion Mosel-Rhein etc.

51 Vgl. G. De Vergottini, Regioni di confine: dalla cooperazione alla istituzionalizzazione, in: Rivista di studi politici internazionali, 1995, S. 61 f.

52 Vgl. etwa das Abkommen zwischen der okzitanischen - katalanischen Gemeinschaften in Italien, Spanien und Frankreich, den Conseil Vlais-Vallee d'Aoste du Gran-Saint Bernard, und den Espace Mont-Blanc.

Eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit bezieht sich nicht immer auf ein Gebiet mit einer grenzanliegenden Minderheitensituation und umgekehrt spielen sich nicht alle Minderheitensituationen an der Grenze ab, so gibt es aber dennoch viele Situationen, in welchen beide Aspekte – sowohl jener der grenzüberschreitenden Kooperation als auch jener des Minderheitenschutzes – gegeben sind. Die Gründung grenzüberschreitender Institutionen, insbesondere von Euroregionen, wird dabei in Wissenschaft und Praxis weitgehend als eine neue und eigenständige Form des Schutzes der in dem Grenzgebiet lebenden Minderheit verstanden<sup>53</sup>.

## 7. Schlussbemerkung

Das Minderheitenrecht ist wie kaum ein anderer Rechtsbereich von internationalen, völkerrechtlichen und europarechtlichen Elementen geprägt. Die kurze Untersuchung der Minderheitenschutzdokumente auf völkerrechtlicher und regionaler, europarechtlicher Ebene erlaubt den Schluss, dass sich sowohl universell, besonders aber auf europarechtlicher Ebene die Auffassung durchzusetzen scheint, dass ein effektiver Schutz nationaler Minderheiten notwendig und sinnvoll ist. Die zum Teil allgemein gehaltenen Bestimmungen bzw. die verbreiteten Bemühensvorschriften in den verschiedenen Dokumenten legen den Schluss nahe, dass es den einzelnen Staaten überlassen bleiben soll, in welcher Form die völker- und europarechtlichen Vorgaben innerstaatlich umgesetzt werden sollen. Interessant ist es festzuhalten, dass der Schutz von Minderheiten im Europarecht ganz allgemein als Wert des kulturellen Reichtums und der sprachlichen Vielfalt gilt, während in den Tätigkeiten der KSZE/OSZE und des OSZE Hochkommissars für Minderheitenfragen vor allem die Sicherheit, Friedenssicherung und menschliche Dimension im Vordergrund stehen. Die in den letzten Jahren verstärkte Form der grenzüberschreitenden Kooperationen in Form von Euroregionen scheint zudem ein

53 Vgl. Stefan Böckler, Minderheiten und grenzüberschreitende Zusammenarbeit: Brücken im Neuen Europa?, in: Minderheiten und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Alpen-Adria Raum, Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria, 2004, S. 25 ff.

weiteres geeignetes Instrument zu sein, den Schutz der Identität von nationalen Minderheiten weiterhin zu gewährleisten und zu entwickeln. Dadurch kommt den Minderheiten auch eine wichtige Rolle in der Brückenbildung zwischen Staaten und in der Europäischen Integration (und der langsamen Überwindung nationaler Grenzen) zu.

# Sprachlich-kulturelle Vielfalt und europäische Integration

## Die Rolle der Volksgruppen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Raum Alpen-Adria

Hellwig Valentin\*

Jean Monnet, der Vater der Idee der Europäischen Gemeinschaften, meinte im Rückblick: „Wenn ich es noch einmal zu tun hätte, dann würde ich mit Kultur anfangen und nicht mit Stahl und Eisen“. Tatsächlich sind der Reichtum Europas nicht so sehr die industriellen Produkte, sondern seine kulturelle und sprachliche Vielgestaltigkeit. In ihrer Grundcharta bekannte die Europäische Union: „Die Union achtet die Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen.“ Erstmals in der Geschichte sollte ein wirtschaftlicher und politischer Raum geschaffen werden, in dem eine Vielzahl von Sprachen und Kulturen in einem Klima gegenseitigen Respekts gedeihen können. Darüber hinaus kommt – bei aller Notwendigkeit eines klaren Bekenntnisses zur nationalen Identität – den Sprachen und Kulturen in einem geeinten Europa eine starke integrative Kraft zu. Kulturelle Beziehungen stärken die Bemühungen um den europäischen Integrationsprozess und bilden eine Brücke zwischen den Menschen. Kultur ist daher nicht nur ein nationales, sondern ein europäisches Anliegen.

### „Europäische Zivilisation“

Die Europäische Union umfasst im Wesentlichen das, was historisch unter der „europäischen Zivilisation“ verstanden wird. Die größte Herausforderung, die von der Union kulturpolitisch zu bewältigen ist, liegt darin, dass sie das Gemeinsame eines vielfältigen Europa finden und fördern muss – und zwar bei voller Respektierung regionaler und

\* Dr. Hellwig Valentin, Universitätsdozent; Generalsekretär der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria und Leiter der Alpen-Adria-Geschäftsstelle des Landes Kärnten

nationaler Kulturträger. Die Union wird somit zum wichtigsten Kulturprojekt dieses Jahrhunderts. Um im Herzen und im Verstand der Bürgerinnen und Bürger eine Akzeptanz des weiteren europäischen Einigungsprozesses zu erreichen, ist eine Vision von Europa anzustreben, die über den administrativen Vollzug der politischen Einigung und der Währungsunion hinaus weist. Diese Vorstellung muss ein Europa der kulturellen Vielfalt vor Augen führen, in dem die Menschen keine Furcht haben, ihre Traditionen aufzugeben und ihre kulturelle Identität verlieren zu müssen. In den letzten Jahren ist die kulturelle Dimension der europäischen Annäherung und Einigung auch in der Europäischen Gemeinschaft stärker in den Blickpunkt des Interesses getreten. In der so genannten „Kulturklausel“ des Vertrages von Maastricht wird die „Entfaltung der Kulturen der Mitgliedsstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt“ als besonderes Gut hervorgehoben. Damit sollte den Befürchtungen der Bürgerinnen und Bürger entgegengetreten werden, es könnten sich die Tendenzen in Richtung „Einheitskultur“ verstärken.

Die Geschichte Europas ist gekennzeichnet von vielen vergeblichen Versuchen größerer Imperien, die regionale Vielfalt der Kulturen und Sprachen zu vereinheitlichen und gegen die Vielfalt die Einheitlichkeit administrativ durchzusetzen. Alle diese Versuche sind auf die Dauer gescheitert. Gerade heute zeigt sich, wie verderblich die Versuche der Nationalstaaten waren, die eigene Kultur vereinfachend als Monokultur darzustellen, die Anregungen durch andere Kulturen auszublenden, den fruchtbaren kulturellen Austausch zu leugnen. Das neue Europa, aber auch die Regionen, dürfen nicht erneut in diesen Fehler der Nationalstaaten verfallen und sich als kulturell und/oder sprachlich homogene Einheiten verstehen wollen. Intoleranz nach innen und Aggressionen nach außen wären die Folgen, aber auch Unfähigkeit zum Dialog, zum Austausch, zur interkulturellen Entwicklung. Das neue Europa wie auch die Regionen würden sich dadurch ihrer Zukunftsfähigkeit berauben.

## Die Rolle der Volksgruppen

Eine besondere Bedeutung für die Erhaltung der kulturellen Vielfalt kommt den Volksgruppen zu, also den sprachlichen und ethnischen Minderheiten. Sie fungieren als Bindeglieder zwischen den verschiedenen Kulturen und tragen so zum Zusammenwachsen Europas bei. Der wirksame Schutz und die großzügige Förderung der Volksgruppen stehen daher im gesamteuropäischen Interesse. Dazu gehören im besonderen die Gestaltung des Schulunterrichts, die Organisations- und Publikationsfreiheit, die Sicherung der Amts- und Gerichtssprache, die Anbringung topographischer Aufschriften – entsprechend den Bedürfnissen der Volksgruppen. So wie die Sprachen sind die Ortsnamen ein ganz wesentlicher Ausdruck der kulturellen Tradition und Vielfalt, sie stellen ein bedeutsames Identitätsmerkmal einer Gemeinschaft dar. Die Anbringung zwei- und mehrsprachiger Ortstafeln in den Gebieten, in denen Volksgruppen leben, ist daher nicht nur eine rechtliche und moralische Verpflichtung, sondern eine Notwendigkeit im Sinne der europäischen Integration. Es wäre kontraproduktiv, die europäische Einigung als kulturell-sprachliche Vereinheitlichung anzustreben. Vielmehr muss alles getan werden, damit die verschiedenen Traditionen, Kulturen und Sprachen bewahrt werden und sich selbstbestimmt weiterentwickeln können.

Die Zukunft Europas braucht die demokratische Mitwirkung der Bewohner in den Städten und Regionen. Ihre Aufgabe ist es, die kulturelle Vielfalt und den kulturellen Dialog in Europa weiterzuentwickeln. Dieses bedeutungsvolle Anliegen darf nicht fernen, supranationalen Apparaten überlassen werden. Die Zukunft liegt nicht in einer einheitlich konstruierten regionalen Ebene von politischen Kunstgebilden, sondern in der Weiterentwicklung der historisch gewachsenen, sich ständig lebendig wandelnden Struktur, deren Basis die demokratisch verfassten Einheiten der Städte und Regionen sind. Sollte die kulturelle und sprachliche Vielfalt in Frage gestellt werden, wird nicht nur das europäische Einigungswerk in Frage gestellt – es sind auch die Grundwerte der Demokratie in Gefahr. Nicht übersehen werden sollte, dass der Beitrag einer großen Anzahl kulturell-sprachlicher Gemeinschaften auch wirtschaftliches Wachstum fördert. Die kulturpolitischen Rechte der Nationalstaaten Europas sollten sich auf subsidiäre Aktionen beschränken. Entschieden abzulehnen ist jeder Versuch einer Definition europäischer Kultur, da dies im Widerspruch zur kul-

turellen und sprachlichen Vielfalt stehen würde. Diese Vielfalt ist für die Menschheit ebenso notwendig wie die Biodiversität für die Natur. Alle Maßnahmen zur Förderung und zum Schutz der kulturell-sprachlichen Vielfalt stellen daher einen integrierten Bestandteil nachhaltiger Entwicklung dar.

## **Träger kultureller Traditionen**

Fassen wir zusammen: Die Sprachen sind nicht nur ein Verständigungsmittel, sie sind vielmehr wichtige Träger kultureller Traditionen. Die Vielfalt der Sprachen ist deshalb eine Voraussetzung für die Entwicklung der verschiedenen Kulturen. Kultur und Sprache sind Quelle und Mittel für Kreativität, Liberalität und Aufklärung, Verständigung unter den Menschen, Fortschritt und Humanisierung der Gesellschaft. Entschieden zu verurteilen ist jeder Missbrauch von Sprache und Kultur als Instrumente für Diskriminierung, Verfolgung und Unterdrückung. In Zusammenhang mit den modernen Technologien sind Sprachen und Kulturen in ihrer Vielfalt wichtige Standort- und Arbeitsplatzfaktoren in der Regionalentwicklung. Es steht überdies außer Frage, dass die europäische Integration durch die Zusammenarbeit auf den Gebieten der Sprache und der Kultur wesentlich erleichtert wird. Die sprachlich-kulturelle Diversität auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene stellt einen unverzichtbaren Ausdruck europäischen Charakters dar. Jede gesamteuropäische Administration im sprachlich-kulturellen Bereich wäre kontraproduktiv.

Die Anerkennung der sprachlichen und kulturellen Vielfalt ist nicht nur eine Voraussetzung für das Zusammenwachsen der europäischen Nationalstaaten, sie ist auch die Bedingung für eine erfolgreiche grenzüberschreitende Kooperation im regionalen Bereich. Diese „kleine Außenpolitik“ hat sich zum Ziel gesetzt, die Nachteile, die sich aus der nationalen Randlage der Grenzgebiete ergeben, zu überwinden und die Lebensbedingungen der Bevölkerung zu verbessern. Ohne Verständnis für die kulturellen und sprachlichen Besonderheiten des Nachbarn ist eine wirksame Kooperation über die Grenzen nicht möglich. Die grenzübergreifende Zusammenarbeit trägt entscheidend dazu bei, dass die viel gerühmte Bürgernähe der EU-Politik Realität wird und sich nicht von der Lebenswirklichkeit der Menschen zu weit entfernt.

Es sind die Regionen, die von allen öffentlichen Stellen am schnellsten die Antworten auf alle Fragen vermitteln können, die den Menschen am Herzen liegen. Eine funktionierende Partnerschaft zwischen den angrenzenden Regionen ist die beste Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung und Erweiterung. Nicht zuletzt vom Erfolg dieser überregionalen Kooperation wird es abhängen, ob die Einigung Europas langfristig gelingt. Die nachbarschaftlichen Beziehungsgeflechte sind in Anlehnung an ein Wort von Claudio Magris die Laborkatorien, in denen das Wesen Europas ausgearbeitet wird.

## **Kooperation im Raum Alpen-Adria**

An einem Kristallisationspunkt der europäischen Zusammenarbeit wirkt die 1978 gegründete Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria, eine der größten und ältesten grenzüberschreitenden Kooperativen des Kontinents. Mit ihren 14 Mitgliedsländern, die sich auf vier Staaten verteilen, repräsentiert sie wichtige europäische Sprach- und Kulturkreise. In gewisser Weise repräsentiert Alpen-Adria eine Europäische Union im Kleinen, was hier erreicht wird, ist für ganz Europa von Bedeutung. Bereits wenige Jahre nach ihrer Gründung erkannte man die Bedeutung von Volksgruppenfragen in der grenzüberschreitenden Kooperation und in Hinblick auf die Integration Europas. 1984 wurde eine Arbeitsgruppe für Minderheitenfragen geschaffen, in der Experten aus den Mitgliedsländern kooperieren. Erstes greifbares Resultat war die Veröffentlichung einer Studie „Die Minderheiten im Alpen-Adria-Raum“. Diese im Jahr 1990 in Klagenfurt erschienene Arbeit gibt auf 324 Seiten einen Überblick über die rechtliche, politische, kulturelle und wirtschaftliche Situation der Volksgruppen im Alpen-Adria-Raum. Sieben Mitgliedsländer der Arbeitsgemeinschaft – Burgenland, Friaul-Julisch Venetien, Kroatien, Kärnten, Slowenien, Trentino-Südtirol und Venetien – informierten über 27 einzelne Volksgruppen auf ihrem Gebiet. Die Studie, die in vier getrennten Ausgaben in Deutsch, Italienisch, Kroatisch und Slowenisch veröffentlicht wurde, gilt als eine Pionierleistung in der Beschäftigung mit der Lage der Volksgruppen im Alpen-Adria-Raum.

Die Berichte weiterer Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft sollten in einem Folgeband veröffentlicht werden. Ende der 1980er Jahre wur-

den neue Länder in die Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria aufgenommen – fünf ungarische Komitate und ein Schweizer Kanton. 1991 erreichten zwei Mitgliedsländer der Arbeitsgemeinschaft, nämlich Slowenien und Kroatien, die staatliche Unabhängigkeit. Auch in Ungarn kam es zu einer radikalen Veränderung des politischen Systems. Die sich daraus ergebenden Veränderungen auch für die Lage der Minderheiten führten zu einer Verzögerung bei den Arbeiten an der Weiterführung der Minderheitenstudie. Die Arbeitsgruppe Minderheiten beschloss daher, die erste Studie nicht einfach fortzusetzen, sondern eine neue Publikation mit dem Titel „Minderheiten und grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Alpen-Adria-Raum“ vorzubereiten. Diese Arbeit erschien im September 2004 in Trient, zunächst in deutscher, italienischer und ungarischer Sprache.

Grundsätzlich hatten die Regierungschefs der Mitgliedsländer der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria in einer im Jahr 1998 in Trient beschlossenen feierlichen Erklärung zur Frage der ethnischen und sprachlichen Minderheiten u.a. festgestellt: „Wir verpflichten uns, alles daranzusetzen, den Minderheiten eine entsprechende Beteiligung am aktiven und öffentlichen Leben unserer Regionen zu gewährleisten. Wir erachten diese Verpflichtungserklärung als die beste Garantie dafür, dass unsere Regionen das bleiben, was sie auf Grund ihrer Tradition sind: ein gemeinsames Haus für unterschiedliche Sprachen und Kulturen.“ Damit wurde der politische Rahmen für die wissenschaftliche Aufarbeitung der Minderheitenproblematik im Raum Alpen-Adria abgesteckt. Den Autoren der 480 Seiten umfassenden Studie ging es darum, in einem bedeutsamen Teil des neuen Europa eine fundierte Analyse der Lage der Minderheiten und der Wechselbeziehungen zwischen Volksgruppenfragen und grenzüberschreitender Zusammenarbeit durchzuführen. Die Studie sollte auch als Anstoß für diesbezügliche Überlegungen in anderen Teilen Europas dienen.

## **Fachlich fundierte Informationen**

Ausführlich beschäftigte man sich in dieser neuen Studie mit der Frage, was unter Minderheiten zu verstehen sei. Da es eine allgemein verbindende Definition nicht gibt, wurden aus den bestehenden wissenschaftlichen Erklärungsmustern eine Reihe von Merkmalen her-

ausgefiltert, die allgemein akzeptiert wurden. Dabei ging es um die Frage der Staatsangehörigkeit, um ethnische, sprachliche und religiöse Eigenarten, um das Gruppenbewusstsein, um den Bestandszeitraum auf dem jeweiligen Territorium, um die Größe im Verhältnis zur Mehrheitsbevölkerung. Diese Definitionsmerkmale hatten freilich nur Orientierungsfunktion. Die Auswahl der einzubeziehenden Gruppen sollte den teilnehmenden Ländern überlassen bleiben. Die Arbeitsgruppe einigte sich darauf, die in jüngerer Zeit zugewanderten Gruppen – Arbeitsmigranten, Flüchtlinge etc. – nicht zu berücksichtigen, da dies den Umfang der Studie sprengen würde.

Da es nicht möglich erschien, alle Volksgruppen gleichermaßen im Detail vorzustellen, entschied man sich für ein zweistufiges Verfahren. In den zwölf Regionalstudien wurde zunächst eine möglichst vollständige Übersicht über alle im jeweiligen Land existierenden Volksgruppen gegeben. Im Rahmen von Fallstudien wurden einige ausgewählte Minderheiten im Detail untersucht. In einem zweiten Kapitel ging es um die Beziehungen zwischen Minderheit und Mehrheit, schließlich wurde die Rolle der Minderheiten in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit thematisiert. Die Herausgeber der Studie gingen davon aus, dass fundierte Informationen eine unverzichtbare Voraussetzung für einen wirksamen Minderheitenschutz und eine vorausschauende Konfliktprävention sind. Man betrachtete die Publikation als Ausgangspunkt für künftige Aktivitäten der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria im Bereich der Minderheitenproblematik.

An der Erarbeitung der Studie beteiligten sich folgende Mitgliedsländer der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria (in alphabetischer Reihenfolge): Baranya, Burgenland, Friaul-Julisch Venetien, Győr-Moson-Sopron, Kärnten, Kroatien, Slowenien, Somogy, Trentino-Südtirol, Vas, Venetien und Zala. Zählt man jede Volksgruppe für sich, so kommt man in den zwölf beteiligten Ländern auf etwa 50 Minderheiten. Nach den Bezeichnungen leben auf dem Gebiet der Alpen-Adria etwa 18 verschiedene Volksgruppen, wobei einzelne Gruppen in mehreren Ländern vorkommen. Am weitesten verbreitet sind deutsche Minderheiten sowie die Roma, die in jeweils neun Regionen existieren, gefolgt von den Kroaten in sieben, den Slowenen in vier, den Ungarn in drei sowie den Friaulern, Italienern, Serben und Ladinern in je zwei Regionen. Die anderen Gruppen – Tschechen, Slowaken, Ruthenen, Ukrainer, Mazedonier, Montenegriner, Moslems, Juden und vene-

tische Sprachgruppen – kommen nur einmal vor. In den fünf westungarischen Komitaten sind fast überall Deutsche, Kroaten und Roma vertreten, die meisten Volksgruppen – und zwar zwölf – gibt es in Kroatien, die wenigsten in Kärnten und dem Burgenland. Die meisten so genannten Sprachinseln bestehen in Friaul-Julisch Venetien und Venetien sowie im Trentino.

Die Alpen-Adria-Studie zu den Minderheiten wurde von 41 Wissenschaftern aus den beteiligten Ländern erarbeitet. Dazu kommen eine Reihe von Fachleuten, die mit der Koordination und Redaktion befasst waren. Ein Teil dieser Wissenschaftler traf im Jahr 1993 in Bled bei einem von der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria veranstalteten Fachsymposium zum Thema „Die Minderheiten im Alpen-Adria-Raum“ zusammen. Als Resultat dieser Konferenz erschien 1994 in Laibach ein Tagungsband mit den Beiträgen der Teilnehmer. Es zeigte sich, dass es im Hinblick auf die Minderheiten im Alpen-Adria-Raum viele Gemeinsamkeiten gibt, wenngleich die Voraussetzungen sehr unterschiedlich sind.

Zur Rolle der Minderheiten in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist festzustellen, dass im ungarischen Bereich der Arbeitsgemeinschaft die Minderheiten eine relativ geringe Bedeutung haben. Dies ist ein Resultat der wirtschaftlichen Randlage des Gebietes und der politischen, sozialen und kulturellen Schwäche der Minderheiten. Im Alpenraum und im nordadriatischen Raum ist dagegen sichtbar, dass die Minderheiten in den letzten Jahren immer stärker in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit eingebunden wurden, vor allem im Bereich der Wirtschaft und Kultur. Ethnisch und sprachlich gemischte Gebiete an den Grenzen können als Räume der gesellschaftlichen Verflechtung und des Austausches dienen und so wertvolle Anstöße zum interethnischen und grenzüberschreitenden Zusammenleben geben.

## **Der Friede beginnt im eigenen Haus**

Der Stand der Beziehungen zwischen Nachbarländern hängt nicht zuletzt von der aktuellen Lage der jeweiligen Volksgruppen ab, vor allem dann, wenn in dem einen Land eine Volksgruppe existiert, für die sich der Nachbar als „Mutterland“ fühlt. Ist die Volksgruppensituation zu-

friedenstellend, so entwickeln sich auch die politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Kontakte zwischen den Nachbarländern positiv. So werden Maßnahmen zu Gunsten der Volksgruppen im eigenen Land nicht zuletzt im Interesse der Verbesserung der Beziehungen zum Nachbarland unternommen. Das Bemühen um gute Kontakte mit den Nachbarn wirkt sich somit vielfach positiv auf die Lage der Volksgruppen im eigenen Land aus. Es ergibt sich somit eine Wechselwirkung zwischen dem Stand der überregionalen Zusammenarbeit und der Lage der Volksgruppen. Dies lässt sich an der Entwicklung der Beziehungen zwischen Österreich und Slowenien in Hinblick auf die slowenische Volksgruppe in Kärnten gut nachvollziehen.

Als bloße Brücke würden die Volksgruppen indessen nur eine passive Rolle in der Nachbarschaftspolitik spielen. Daher wäre anzustreben, dass sich die Minderheiten zu einem gleichberechtigten Faktor in den Nachbarschaftsbeziehungen entwickeln. Dazu ist erforderlich, dass die offenen Fragen im Zusammenhang mit den Volksgruppen behutsam und einvernehmlich gelöst werden und ein Klima geschaffen wird, in dem Mehrheit und Minderheit freundschaftlich zusammenleben. Eine Verschärfung in Volksgruppenfragen belastet somit nicht nur das Klima im eigenen Land, sie stellt auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Frage. Wenn ein friedliches Miteinander im eigenen Land erreicht wird, so ist die beste Voraussetzung für eine gute Nachbarschaft über die Grenzen gegeben. Denn der Friede mit den Nachbarn beginnt im eigenen Haus.

## **Schwerpunkt Volksgruppenfragen**

Im Hinblick auf die weitere Beschäftigung mit Minderheitenfragen in der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria wird zu überlegen sein, die Publikation von 2004 weiter aufzuarbeiten. So könnten die einzelnen Regionalstudien durch Einschieben einer horizontalen Ebene verknüpft werden. Damit wäre es möglich, die Situation der Volksgruppen in den einzelnen Ländern miteinander zu vergleichen. Es könnte weiters versucht werden, Lösungsmodelle für Volksgruppenfragen zu erarbeiten, um Minderheitenkonflikte in den Alpen-Adria-Regionen zu mildern oder erst gar nicht entstehen zu lassen. Veranstaltungen könnten durchgeführt werden, bei denen die Erkenntnisse der Studie

ausgewertet werden und Fachleute sowie Volksgruppenangehörige die Möglichkeit bekommen, sich näher kennen zu lernen.

In der Folge wäre die Bildung eines Berater- und Beobachterstabes, eines so genannten Kompetenzteams, denkbar, bestehend aus Vertretern der Volksgruppen, der Mitglieder der Arbeitsgruppe Minderheiten und Experten der Mitgliedsregionen der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria. Diese Gruppe könnte in Konfliktsituationen herangezogen werden, um vermittelnd oder mäßigend zu wirken. Es kann jedenfalls davon ausgegangen werden, dass die Behandlung von Volksgruppenfragen einen Schwerpunkt der Zusammenarbeit in der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria darstellen wird. Der 17. Europäische Volksgruppenkongreß des Landes Kärnten im Herbst 2006 in Klagenfurt wird in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgemeinschaft durchgeführt werden und sich mit der Frage der Rolle der Volksgruppen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Bereich Alpen-Adria beschäftigen – und zwar in Hinblick auf den Kulturaustausch. Weiters hat die Arge Alpen-Adria vor, in nächster Zeit im Besonderen die Situation der Volksgruppe der Roma aufzuarbeiten. Als erster Schritt wird von der Arbeitsgruppe Minderheiten die Abhaltung einer Fachtagung geplant. Darüber hinaus denkt man an eine Vernetzung aller Institutionen, die sich im Alpen-Adria-Raum mit Volksgruppenfragen befassen.

### **Literaturhinweise:**

Die Minderheiten im Alpen-Adria-Raum. Herausgegeben von der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria. – Klagenfurt: 1990.

Minderheiten und grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Alpen-Adria-Raum. Herausgegeben von der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria. – Trient: 2004.

Alpen-Adria. Identität und Rolle. Herausgegeben von der Region Trentino-Südtirol anlässlich des 15-jährigen Jubiläums der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria. – Trient: 1993.

Valentin, Hellwig: Kärntens Rolle im Raum Alpen-Adria. Gelebte und erlebte Nachbarschaft im Herzen Europas (1965-1995). – Klagenfurt: 1998.

Valentin, Hellwig: Eine schwierige Nachbarschaft. Die Beziehungen zwischen Kärnten und Slowenien mit besonderer Berücksichtigung der Jahre 1965 bis 1995. – In: Kärntner Jahrbuch für Politik 1997, S. 303ff.

Valentin, Hellwig: Der Sonderfall. Kärntner Zeitgeschichte 1918-1934. – Klagenfurt/Laibach/Wien: 2005.

## Ortsnamen sind ein wertvolles Kulturgut

Wilhelm Wadl\*

Der Artikel 7 des Österreichischen Staatsvertrages enthält im dritten Absatz die völkerrechtliche Verpflichtung, dass „in den Verwaltungs- und Gerichtsbezirken Kärntens ... mit slowenischer ... oder gemischter Bevölkerung ... die Bezeichnungen und Aufschriften topographischer Natur sowohl in slowenischer ... Sprache wie in Deutsch“ zu verfassen sind<sup>1</sup>. Die Umsetzung dieser höchst unklar formulierten Bestimmung wurde erstmals mit einem Bundesgesetz des Jahres 1972 versucht. Sie scheiterte auch deshalb am massiven zivilen Ungehorsam eines Teiles der Kärntner Bevölkerung, weil die politischen Repräsentanten es verabsäumt hatten, die Betroffenen von der Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit dieser Maßnahme zu überzeugen und abgehoben obrigkeitlich agierten. Neben der Festlegung des territorialen Geltungsbereiches und der erforderlichen Mindeststärke der Volksgruppe war auch die Frage der ortsüblichen slowenischen Namensformen ein wichtiger Aspekt in den Auseinandersetzungen, in die auch das Kärntner Landesarchiv verwickelt wurde, weil es vom Amt der Kärntner Landesregierung mit der Erarbeitung von Vorschlägen beauftragt worden war.

Nach einer Abkühlungsphase, in deren Rahmen es auch zu einer teilweisen Auswechslung der politischen Akteure kam, und nach langen Gesprächen auf Expertenebene wurde 1976/77 versucht, die Frage der zweisprachigen topographischen Aufschriften im Rahmen des österreichischen Volksgruppengesetzes zu lösen. Mit einer Verordnung der Bundesregierung vom Mai 1977 wurden 91 Ortschaften bestimmt und die slowenischen Bezeichnungen für diese Ortschaften festgelegt. Damit schien dieses Problem aus der Sicht aller maßgeblichen österreichischen Politiker gelöst zu sein, wenngleich die Umsetzung auf Gemeindeebene durch lokale Widerstände leider teilweise unterblieb. Dieser Eindruck wurde auch dadurch verstärkt, weil in den folgenden zwei Jahrzehnten seitens der Volksgruppe und ihrer Vertreter andere

\* Dr. Wilhelm Wadl, MAS, Direktor des Kärntner Landesarchives

1 Zu den Umständen des Zustandekommens des Artikels 7 siehe zusammenfassend zuletzt Wadl, Wilhelm: Der lange Weg zum österreichischen Staatsvertrag und Kärnten, in: 50 Jahre Österreichischer Staatsvertrag 1955–2005. Nachkriegsalltag in Kärnten 1945–1955. Begleitband zur Ausstellung im Kärntner Landesarchiv, Klagenfurt 2005, S. 11 ff.

Anliegen in den Mittelpunkt gestellt wurden (Förderung zweisprachiger Kindergärten und slowenischer Musikschulen, Ausweitung des slowenischen Radioprogramms etc.). Nach der positiven Erledigung dieser Anliegen wurde von einigen Exponenten der Volksgruppe die erledigt geglaubte Ortstafelfrage jedoch erneut aufgegriffen und die 1976/77 getroffene Lösung durch zwei Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes teilweise aufgehoben.

Die derzeitigen Diskussionen um eine den Erkenntnissen des Höchstgerichtes entsprechende Adaptierung der 1976/77 getroffenen Lösung haben nahezu ausschließlich Fragen der erforderlichen Mindeststärke der Volksgruppe und des örtlichen Geltungsbereich einer endgültigen Regelung zum Inhalt. Dabei wird übersehen, dass – wie schon 1972 – auch die Frage der ortsüblichen slowenischen Namensformen neuerlich zu einem Streitfall werden könnte. Das Volksgruppengesetz bestimmt in § 12 (2), dass bei der Festlegung der topographischen Bezeichnungen „in der Sprache der in Betracht kommenden Volksgruppen ... auf die örtliche Übung und auf die Ergebnisse wissenschaftlicher Forschung Bedacht zu nehmen“ sei.

Mit den nachfolgenden Ausführungen wird versucht, ein Problembewusstsein für diese Fragen zu wecken.

\*\*\*

Der Landesname Kärnten sowie die meisten Namen der größeren Gebirgszüge und Gewässer stammen noch aus vorlawischer Zeit. Die Kärntner Ortsnamen hingegen sind ganz von der mehr als tausendjährigen wechselseitigen kulturellen und sprachlichen Beeinflussung zwischen Bayern und Slawen, später zwischen deutsch- und slowenischsprachigen Kärntnern geprägt. Eberhard Kranzmayer hat sich eingehend mit dieser wechselseitigen Beeinflussung beschäftigt, in der er ein deutliches Zeichen für ein lange andauerndes friedliches und gleichberechtigtes Zusammenleben sah. Nur bei 3 Prozent aller Ortsnamen besteht weder ein etymologischer noch ein bedeutungsmäßiger Gleichklang zwischen der deutsch- und der slowenischsprachigen Form. 36 Prozent aller Ortsnamen im gemischtsprachigen Gebiet sind in der deutschen und der slowenischen Form bedeutungsgleich (Übersetzungspaare). 17 Prozent aller slowenischsprachigen Ortsnamen sind direkte Übernahmen einer deutschsprachigen Form,

ganze 43 Prozent verleugnen hingegen auch in der deutschsprachigen Form ihre slowenische Herkunft nicht<sup>2</sup>. Auch ohne eine einzige zweisprachige Ortstafel wäre somit das slowenische Element in der Namenlandschaft Kärntens allgegenwärtig, und dies weit über den gegenwärtigen Siedlungsraum der Volksgruppe hinaus! Kranzmayer hat in seinen Analysen z.B. darauf hingewiesen, dass auch in vielen Bereichen außerhalb des gemischtsprachigen Gebietes der Anteil von Namen slowenischer Herkunft sehr hoch ist (am höchsten in der Gegend um Obervellach)<sup>3</sup>. „Tschachoritsch“ ist auch in der deutschen Schreibart der Herkunft nach kein deutscher Ortsname. Dies ist allgemein bekannt, weit weniger bekannt ist hingegen die Tatsache, dass es auch im Bereich der slowenischen Ortsnamenbezeichnungen zahlreiche etymologisch gesehen deutschsprachige Ortsnamen gibt. So ist z.B. „Pliberk“, die slowenische Namensform für Bleiburg, der Herkunft nach kein slowenischer Ortsname, sondern die ins Slowenische übergegangene mittelhochdeutsche Form des heutigen deutschen Ortsnamens Bleiburg.

Ortsnamen sind unter verschiedensten wissenschaftlichen Blickwinkeln von Interesse; die Sprachwissenschaft beschäftigt sich ebenso mit ihnen wie die Siedlungsgeschichte. Ortsnamen sind jedoch schon seit mehr als zwei Jahrhunderten auch im Blickpunkt der Verwaltung, denn Ortschaften sind juristisch gesehen bekanntlich Verwaltungseinheiten der untersten Ebene. Seit der Einführung der Häusernummrierung unter Maria Theresia besteht daher auch ein staatliches Interesse an der einheitlichen und unverwechselbaren Bezeichnung der Verwaltungseinheit Ortschaft. Aus diesem Interesse heraus sind schon seit dem 18. Jahrhundert auf staatliche Initiative hin Ortsverzeichnisse der Gesamtmonarchie und einzelner Länder erschienen. Trotz der Bevorzugung des Deutschen als Staatssprache werden in diesen teilweise schon früh auch die Namensformen der anderen Nationalitäten berücksichtigt. So führt z.B. schon das Topographische Postlexikon von 1799 bei einer Reihe von Kärntner Orten auch die slowenische Namensform an. Noch älter ist ein von der Bezirksherrschaft Bleiburg um 1780 erstelltes zweisprachiges Ortschaftsverzeichnis<sup>4</sup>.

2 Kranzmayer, Eberhard: Ortsnamenbuch von Kärnten, I. Teil (= AGT 50), Klagenfurt 1956, S. 170 f.

3 Ebenda, S. 209 ff.

4 Ogris, Alfred: Zweisprachige Ortsnamen in Landgericht Bleiburg in Kärnten

Eine wichtige Station zur Verfestigung der Schreibung der Ortsnamen war die Katastralvermessung und Grundsteuerschätzung, bei deren Abschluss um 1844 erstmals für ganz Kärnten Ortsverzeichnisse unter Anführung der jeweiligen deutsch- und slowenischsprachigen Formen erstellt, allerdings nicht publiziert wurden.

Nach 1848 wurden auch alle autochthonen slowenischen Ortsnamen in amtlichen Verzeichnissen periodisch wiederkehrend publiziert. Besonders wichtig sind dabei die von der Statistischen Zentralkommission nach den Volkszählungen der Jahre 1880, 1890, 1900 und 1910 publizierten Gemeindelexika und Ortsverzeichnisse. Trotz einer allmählichen Angleichung der Namensschreibung an die Entwicklung der slowenischen Sprache und ihre sich verfestigenden Rechtschreibregeln war die Statistische Zentralkommission dabei stets bemüht, örtliche und regionale Besonderheiten zu berücksichtigen und betonte dies auch ausdrücklich in den Vorbemerkungen. Das erst 1918 publizierte Spezialortsrepertorium von Kärnten mit den Daten der Volkszählung von 1910 war dann für viele Jahrzehnte das letzte amtliche Ortsverzeichnis, in dem auch der Großteil der ortsüblichen slowenischen Namensformen veröffentlicht wurde.

Das staatliche Interesse an einer eindeutigen Bezeichnung der Verwaltungseinheit Ortschaft findet auch in der Gegenwart in verschiedenen Rechtsvorschriften seinen Niederschlag, am deutlichsten in den einschlägigen Bestimmungen der Gemeindeordnung (§ 3). Diese legt klare Regeln für Gemeindegamen und Ortsnamen fest und beschreibt das Verfahren bei der Auflassung, Änderung und Neuschaffung von Ortschaften und der Festlegung ihrer Namen. Es sei Juristen überlassen zu beurteilen, ob diese landesrechtlichen Bestimmungen ausschließlich für deutschsprachige Ortsnamen oder auch für die Festlegung der slowenischsprachigen Orts- und Gemeindegamen Gültigkeit besitzt. Für einen juristischen Laien wie den Verfasser dieser Ausführungen stehen sie aber in einem offenkundigen Widerspruch zu der behaupteten ausschließlich bundesrechtlichen Kompetenz in der Frage der zweisprachigen amtlichen Topographie.

Das Kärntner Landesarchiv ist schon seit vielen Jahrzehnten bei ver-

um 1780, in: Sprache und Name in Mitteleuropa. Festschrift für Maria Hornung, hrsg. von Heinz Dieter Pohl, Wien 2000, S. 211 ff.

schiedensten namenkundlichen Fragen als Gutachter tätig. Seine diesbezügliche Stellung wurde in der jüngsten Ausgabe der Kärntner Gemeindeordnung sogar ausdrücklich verankert. Es entsprach daher einer schon lange geübten Tradition, dass das Kärntner Landesarchiv als das zuständige landeskundliche Forschungsinstitut im Mai 1972 beauftragt wurde, die ortsüblichen Formen für jene 205 Ortschaften zu ermitteln, für die amtliche zweisprachige Bezeichnungen vorgesehen waren. Trotz des von der Politik verursachten enormen Zeitdruckes war man im Kärntner Landesarchiv bemüht, umfassende Erhebungen durchzuführen und die gesamte schriftliche und mündliche Tradition zu berücksichtigen. Die Hauptarbeit wurde dabei von Alfred Ogris geleistet<sup>5</sup>, der für jede Ortschaft ein Formblatt erstellte, auf dem er eine große Zahl an Belegen des 19. und 20. Jahrhunderts verzeichnete (selbstverständlich unter Berücksichtigung auch aller „privaten“ Ortsverzeichnisse slowenischsprachiger Autoren). Dazu kamen die Ergebnisse umfangreicher Feldforschungen des Jahres 1970 im Rahmen eines Projektes der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, bei dem die mündlich gesprochenen Namensformen ermittelt worden waren.

An einem Teil der Vorschläge des Landesarchivs wurde nach deren Veröffentlichung heftige Kritik geübt. Ab 21. August 1972 wurde daher in Arbeitsgesprächen mit Vertretern der slowenischen Organisationen versucht, eine gemeinsame Lösung zu erzielen. Seitens des Rates der Kärntner Slowenen wurde Dr. Valentin Inzko nominiert, seitens des Zentralverbandes Rudolf Vouk. Letzterer wurde im September 1972 durch Dr. Pavel Zdovc ersetzt, was auf das Klima der Gespräche einen positiven Einfluss hatte. Die Hauptschwierigkeit bestand darin, dass es auch zwischen den verschiedenen Ortsverzeichnissen slowenischsprachiger Autoren gravierende Unterschiede gab und auch unter den von den slowenischen Organisationen nominierten Vertretern Auffassungsunterschiede bestanden.

5 Zum Folgenden siehe vor allem Ogris, Alfred: Der amtliche Gebrauch zweisprachiger Ortsnamen in Kärnten aus historischer und gegenwärtiger Sicht, in: Carinthia I 1986, S. 73–106; Der Beitrag, ursprünglich ein Vortrag bei einem internationalen Ortsnamenkongress in Bozen, erschien auch im Tagungsband „Amtlicher Gebrauch des geographischen Namengutes. Beiträge der Toponomastik-Tagung in Bozen/Atti del convegno sulla toponomastica a Bolzano“, hrsg. v. Egon Kühbacher, Bozen 1986, S. 157–190. Der Verfasser dankt Herrn Landesarchivdirektor i.R. Univ.-Doz. Dr. Alfred Ogris für die zahlreichen wertvollen Hinweise, die er in mehreren längeren Gesprächen geben konnte.

Die beiden slowenischen Zentralorganisationen hatten 1972 ihren Standpunkt in der Frage der konkreten Umsetzung der slowenischen Namensformen noch ungenügend koordiniert. Ihre Wochenzeitungen hatten hinsichtlich der Ortsnamenformen damals noch eine durchaus unterschiedliche Schreibweise, und auch die von ihnen für die Gespräche mit Vertretern des Landesarchivs nominierten Experten beriefen sich anfänglich auf unterschiedliche Ortsnamenverzeichnisse. Während sich die Vertreter des Rates der Kärntner Slowenen auf das 1945 publizierte und 1963 neu aufgelegte Verzeichnis von Luka Sienčnik und Bogo Grafenauer stützten, diente den Vertretern des Zentralverbandes ein nie publiziertes Verzeichnis als Grundlage, das 1961 Außenminister Kreisky und Landeshauptmann Wedenig vorgelegt worden war und das mit seinen zahlreichen handschriftlichen Korrekturen und Ergänzungen verdeutlicht, wie unsicher man selbst im Kreise slowenischer Funktionäre in dieser Frage war.

Trotz anfänglicher medialer Störversuche konnte in den Expertengesprächen eine weitgehende Annäherung erzielt werden. Von den 205 slowenischen Ortsnamenformen, die das Kärntner Landesarchiv ermittelt hatte, waren 170 unstrittig. In 35 Fällen wurden den politischen Stellen zunächst divergierende Varianten vorgelegt. In vier neuerlichen Arbeitssitzungen und im Rahmen von zwei Bereisungen konnte ein großer Teil der strittigen Fälle einvernehmlich geregelt werden, wobei in 12 Fällen die ursprünglichen Vorschläge des Archivs allgemein akzeptiert wurden. Diese in einem zunehmend sachlichen Klima geführten Expertengespräche, in die auch der bekannte, in Klagenfurt lehrende Slawist Univ.-Prof. Issatschenko eingebunden war, wurden auch durch die Ereignisse des so genannten Ortstafelsturms nur kurz unterbrochen und bis in den November 1972 fortgeführt.

Im Gegensatz zu den polemischen Verunglimpfungen der Arbeit des Landesarchivs in manchen Pressekommentaren hat Pavel Zdovc, der an den Expertengesprächen selbst teilgenommen hatte, schon 1974 trotz mancher Auffassungsunterschiede ein durchaus positives Bild gezeichnet: „Mehr als der überwiegende Teil des Verzeichnisses des Kärntner Landesarchivs ist natürlich vollkommen in Ordnung, es enthält aber auch einige Beispiele, die besser entsprechen als Schreibungen anderer neuerer Ortsnamenverzeichnisse ...“<sup>6</sup>.

6 Zdovc, Pavel: Einige Aspekte zu Ortsnamenfragen in Kärnten, in: Carinthia I 1974, S. 295.

Trotz der erregten öffentlichen Stimmung waren also die Experten 1972 bei ihren Beratungen um ein sachliches Klima bemüht und konnten viele strittige Fälle einvernehmlich regeln. Die Politik hat jedoch den Abschluss der Expertengespräche nicht abgewartet und ungeduldig auf eine rasche Umsetzung gedrängt, ohne von sich aus eine wesentliche Voraussetzung dafür zu schaffen, nämlich ein Klima des Verständnisses für die Notwendigkeit, vertragliche Verpflichtungen zu erfüllen. Die allgemeine, von der Politik verschuldete Hektik führte sogar dazu, dass die von Bundesstellen erlassene Verordnung mit den slowenischen Namensformen der 205 betroffenen Ortschaften zahlreiche Tippfehler enthielt, die mit einer ergänzenden Verordnung berichtigt werden mussten.

Seitens des Kärntner Landesarchivs wurde das Scheitern des Lösungsversuchs von 1972 ausdrücklich bedauert. Wilhelm Neumann, damals Direktor des Kärntner Landesarchivs, betonte in einem Grundsatzartikel zur Minderheitenfrage in Kärnten, dass „die im Gesetz vorgesehenen zweisprachigen Aufschriften auch für die deutsche Mehrheitsbevölkerung keine Provokation sein“ können und dass es möglich sein müsste, „das bei der Präsentation des Gesetzes Versäumte nachzuholen. Die Zeiten, da den Protestanten nur turmlose Bethäuser erlaubt waren, sind längst vorbei; warum sollte es nicht möglich sein, Verständnis für den rechtlichen und moralischen Anspruch unserer slowenischen Landsleute zu erwecken, ihre Anwesenheit dort deutlich bekundet zu sehen, wo die Voraussetzungen einer gewissen Mindeststärke gegeben sind?“<sup>7</sup>

Auch in die unter wesentlich ruhigeren Umständen ablaufende Umsetzung der topographischen Bestimmungen des Volksgruppengesetzes von 1976 war das Kärntner Landesarchiv führend eingebunden. Für die Ermittlung der ortsüblichen Form der 91 betroffenen Ortschaften konnte großteils auf die Ergebnisse der Erhebungen von 1972 zurückgegriffen werden, wobei die Ergebnisse der Expertengespräche nach Möglichkeit mit berücksichtigt wurden. 16 Ortsnamen, die auf der Liste von 1972 noch nicht aufgeschienen waren, mussten neu ermit-

7 Neumann, Wilhelm: Rückblicke und Ausblicke zur Minderheitenfrage in Kärnten, in: Carinthia I 1974, S. 288. Wegen dieser pointierten Stellungnahme wurde der Beitrag 1974 nach erfolgter Drucklegung auf Drängen von Funktionären so genannter heimattreuer Verbände aus einem Sammelband entfernt und von Neumann zunächst im Eigenverlag herausgegeben.

telt werden. Aufgrund vereinzelter Einwände gegen die Vorschläge des Landesarchivs fand am 16. Mai 1977 vor einer Kommission im Bundeskanzleramt eine Anhörung statt, bei der Alfred Ogris und Otto Kronsteiner ihre divergierenden Standpunkte zu einzelnen Namensformen referierten. Im Anschluss daran entschied sich die Kommission, der u.a. der damalige Leiter des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes Univ.-Prof. Dr. Ludwig Adamovich angehörte, in geheimer Abstimmung durchwegs für die Vorschläge des Archivs.

\*\*\*

Ortsnamen sagen nicht nur viel aus über das Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Sprachzugehörigkeit in früheren Jahrhunderten, sie sind auch eine ganz wesentliche siedlungsgeschichtliche Quelle und reichen in ihrer Entstehung vielfach in eine Zeit zurück, aus der wir noch längst über keine Schriftquellen verfügen. Der Name ist meist das älteste Zeugnis, das wir von einer Siedlung besitzen. Schon aus diesem Grund sollte man mit Namen behutsam umgehen, denn „das Gesamtbild der Namengebung einer Landschaft ist ein historisch gewordenes Gefüge, das mutwillige Eingriffe nicht verträgt.“<sup>8</sup> Jede Überstandardisierung ist dabei abzulehnen. Regionale Besonderheiten in der Namenlandschaft sind ein schützenswertes Kulturgut. An einer mutwilligen Angleichung besteht auch kein Verwaltungsinteresse, sehr wohl jedoch an der eindeutigen Benennung jeder einzelnen Ortschaft sowohl in der Sprache der Mehrheitsbevölkerung als auch – in einem noch durch die Politik zu bestimmenden Bereich – in jener der Volksgruppe. Wer dabei für eine Normierung und Angleichung an die Standardsprache eintritt, beraubt sich mutwillig seiner eigenen kulturellen Wurzeln.

Naturgemäß gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den Namen größerer Siedlungen, für die sowohl in der deutsch- als auch in der slowenischsprachigen Form schon relativ früh eine verbindliche Schreibung vorliegt und den Namen kleiner Weiler, deren Benennung und Schreibung bis in die jüngste Vergangenheit Schwankungen unterworfen ist.

Die Beachtung des im Gesetz geforderten Grundsatzes der Ortsüb-

8 Ogris, Der amtliche Gebrauch zweisprachiger Ortsnamen in Kärnten, S. 106.

lichkeit impliziert natürlich auch, dass regionale und lokale Besonderheiten zu respektieren sind und eine willkürliche Vereinheitlichung zu vermeiden ist. Viele Ortsnamen mit Jahrhunderte langer Tradition sind trotz aller Bemühungen der Sprachforschung in ihrer Etymologie letztlich ungeklärt. In diesen Fällen muss sich die Verschriftlichung zwangsläufig hauptsächlich an der gesprochenen Form orientieren, weil es sonst zu willkürlichen Umdeutungen kommen würde.

Niemand will die slowenischen Wurzeln in nahezu der Hälfte aller deutschsprachigen Ortsnamen in Kärnten verleugnen und durch willkürliche Eindeutschung zum Verschwinden bringen. Umgekehrt sind aber auch die zahlreichen Namen deutscher Herkunft im slowenischen Namengut Kärntens ein schützenswertes Kulturgut, das gegenüber Tendenzen zu willkürlichen Neuschöpfungen verteidigt werden muss. Diesen Standpunkt hat das Kärntner Landesarchiv in beiden Richtungen stets vehement vertreten.

Namen aller Art (Familiennamen, Hofnamen, Flurnamen, Berg- und Gewässernamen sowie Ortsnamen) unterliegen nicht den Regeln der Rechtschreibung und entziehen sich daher grundsätzlich der hochsprachlichen Normierung. Dies trifft für das deutschsprachige Namengut ebenso zu wie für das slowenischsprachige. Niemand käme in der deutschsprachigen Mehrheitsbevölkerung auf die Idee, in mundartlich gefärbten Ortsnamen wie Lambichl, Annabichl, Welzenegg, Krumpendorf oder Kerschdorf etwas Abwertendes oder gar eine Verhöhnung zu sehen, und die Forderung, daraus die hochsprachlichen Formen Lehmhügel, Annahügel, Welzerecke, Krummes Dorf und Kirschendorf zu machen, würde bei den Betroffenen auf entrüstete Ablehnung stoßen.

\*\*\*

Die Festlegung amtlicher Namensformen ist eine Aufgabe der Hoheitsverwaltung. Private namenkundliche Verzeichnisse, auch solche mit hohem wissenschaftlichem Anspruch, können den hoheitlichen Akt der amtlichen Festlegung nicht ersetzen. Sie sind in manchen Fällen auch nicht sonderlich hilfreich, weil es ihnen an Eindeutigkeit mangelt. Was in sprachwissenschaftlich orientierten Werken ein Vorzug ist, nämlich das Anführen mehrerer Varianten, ist in einem Amtsgutachten, das die Basis für eine amtliche Festlegung liefern soll, verpönt.

Die Frage nach den ortsüblichen Namensformen ist in Einzelfällen auch heute noch keineswegs so eindeutig und leicht beantwortbar, wie dies von manchen Funktionären und Publizisten der Volksgruppe behauptet wird. Selbst zwischen den jüngsten Ortsnamenverzeichnissen slowenischer Verlage gibt es noch beträchtliche Auffassungsunterschiede, wenn es etwa um die Frage der „korrekten“ Schreibung der Orte mit Heiligennamen geht<sup>9</sup>. Auch die von Volksgruppenangehörigen aus Anlass von Demonstrationen in jüngster Zeit mitgeführten „Ortstafeln“ wiesen Varianten auf, die zwar nicht weltbewegend sind (der Ortsname St. Kanzian war z.B. sogar auf Pressefotos in den Formen „Škocijan und „Škocjan“ zu sehen), im Falle einer amtlichen Festlegung jedoch geklärt werden müssten. Gravierender ist die Tatsache, dass die von Funktionären der Volksgruppe in den frühen siebziger Jahren aus sprachpolitischen Überlegungen durchgeführten hochsprachlichen Normierungen mit der schon viel länger bestehenden ortsüblichen Tradition in einer erheblichen Anzahl von Fällen in einem schwer auflösbaren Widerspruch stehen<sup>10</sup>. Dies zeigte sich auch jüngst wiederum, als es – ausgelöst durch das Erkenntnis des Höchstgerichtes – um die Erarbeitung eines Vorschlages für die ortsübliche slowenische Namensform von Ebersdorf bei Bleiburg ging.

\*\*\*

Die Bezirkshauptmannschaft Völkermarkt hat das Kärntner Landesarchiv mit Schreiben vom 11. 1. 2006 ersucht, „die slowenische Namensbezeichnung sowohl für die Ortschaft Bleiburg als auch für die Ortschaft Ebersdorf anher bekannt zu geben“. In Erledigung dieses

- 9 Kattnig, Franc/Kulnik, Miha/Zerzer, Janko, Dvojezična Koroška. Seznam dvojezičnih krajevnih imen južne Koroške, Celovec/Klagenfurt 2004/2005, S. 5 ff; siehe dazu auch den jüngst erschienenen Leserbrief Franc Kattnigs in: Novice Nr. 10 (11. März 2005), S. 12.
- 10 Dieser Widerspruch wurde durch das vom jugoslawischen Geographen Vladimir Klemenčič 1972 in Maribor herausgegebene Werk „Koroška. Karta in imenik slovenskih in nemških krajevnih imen/Kärnten. Landkarte und Ortschaftsverzeichnis mit slowenischen und deutschen Ortsnamen“ begründet. Zum Zustandekommen seines Verzeichnisses gibt Klemenčič im Vorwort dahingehend Auskunft, dass es das Ergebnis zweier Konferenzen von Funktionären der slowenischen Volksgruppe in Kärnten mit jugoslawischen Wissenschaftern von der Universität Ljubljana und vom dortigen Institut für nationale Fragen sei. Mit dem Verzeichnis und der beiliegenden Karte von Klemenčič wurde bewusst erstmals ein grundlegender Bruch mit der bisherigen regionalen Tradition in Kärnten vollzogen.

Ersuchens hat das Kärntner Landesarchiv umfangreiche Erhebungen durchgeführt. Grundlage dieser Erhebungen waren die Bestimmungen von § 12 (2) des Volksgruppengesetzes (BGBl. 1976, Nr. 396). Das Volksgruppengesetz bestimmt, dass bei der Festlegung der topographischen Bezeichnungen „auf die örtliche Übung und die Ergebnisse wissenschaftlicher Forschung Bedacht zu nehmen“ ist.

Um diesen Vorgaben zu entsprechen, wurden seitens des Landesarchivs für beide in Diskussion stehenden Ortsnamen Belege aus zahlreichen amtlichen und privaten zweisprachigen Ortsverzeichnissen vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart listenmäßig erfasst und die gesamte namenkundliche Literatur im Hinblick auf die beiden Ortsnamen berücksichtigt.

Das Gesamtbild der Namengebung einer Landschaft ist ein historisch gewordenes Gefüge, das keinen mutwilligen Eingriffen unterzogen werden sollte. Topographische Namen entziehen sich dabei grundsätzlich auch den Regeln der Rechtschreibung. Dies trifft sowohl auf deutsch- als auch auf slowenischsprachige Namen zu. Es galt daher aus der Sicht des Kärntner Landesarchivs nicht, eine den Regeln der Hochsprache entsprechende Namensform zu konstruieren, sondern es war darauf Bedacht zu nehmen, unter den vielen Varianten jene Form auszuwählen, die am ehesten den Grundsätzen der Ortsüblichkeit entsprach. Im Falle der slowenischen Ortsbezeichnung für die Stadt Bleiburg war diese Frage leicht zu entscheiden.

Da die slowenische Namensform für Bleiburg in allen amtlichen und privaten Ortsverzeichnissen seit der Mitte des 19. Jahrhunderts nahezu einheitlich „Pliberk“ lautet und diese Form ortsüblich ist, schlug das Kärntner Landesarchiv die Bezeichnung „Pliberk“ vor. Wesentlich schwieriger gestaltete sich hingegen die Suche nach einer dem Grundsatz der Ortsüblichkeit gemäßen Form im Falle von Ebersdorf.

<b>Jahr</b>	<b>Namensform</b>	<b>Quelle</b>
um 1780	Derbescha Vehs	Ogris, Alfred: Zweisprachige Ortsnamen in Landgericht Bleiburg in Kärnten um 1780, in: Sprache und Name in Mitteleuropa. Festschrift für Maria Horning, hrsg. von Heinz Dieter Pohl, Wien 2000, S. 217 (= Kärntner Landesarchiv, Herrschaft Bleiburg, HS 13)
1799	Drobesche Vass	Topographisches Post-Lexikon aller Ortschaften der k. k. Erbländer, 2. Teil, Österreich, Band 1, Wien 1799, S. 421
1844	Drovenska vas	Alphabetische Tabelle aller Ortschaften des Klagenfurter Kreises im kaiserlich-königlichen Gubernial-Mappen-Archiv nach den Resultaten der Catastral-Vermessung zusammengestellt, Laibach 1844 (= Kärntner Landesarchiv, HS 14/16-3)
1856	Drevesjaves	Hermanitz, Thomas: Verzeichnis über die Ortsbenennungen Kärntens in slovenischer Sprache, 1856 (= Kärntner Landesarchiv, HS 7/37)
1858	Drevesaves	Hermanitz, Thomas: Alphabetisches Verzeichnis über die in Kärnten vorkommenden Ortsbenennungen, 1858 (= Kärntner Landesarchiv, HS 7/36)
1860	Dervesaves	Alphabetisches Verzeichnis sämtlicher Orte im Herzogthume Kärnten ..., Klagenfurt 1860, S. 38
1876	Dervesaves	Topographisches Ort- u. Post-Lexikon des Herzogthums Kärnten, bearb. v. Anton Ehrenreich, Klagenfurt 1876, S. 12
1883*	Dervesaves Ebersdorf	Special-Orts-Repertorium von Kärnten / Obšire imenik krajev na Koroško, hrsg. von der k. k. Statistischen Central-Commission, Wien 1883, S. 76 und S. 75
1894*	Dervesa ves Drvesa ves	Special-Orts-Repertorium von Kärnten / Specijalni repertorij krajev na Koroškem, hrsg. von der k. k. Statistischen Central-Commission, Wien 1894, S. 79 und S. 77
1905	Derbeša Ves	Gemeindelexikon der im Reichsrath vertretenen Königreiche und Länder, hrsg. von der k. k. Statistischen Zentralkommission, Band 5: Kärnten, Wien 1905, S. 102
1918	Derbeša Ves	Spezialortsrepertorium der österreichischen Länder, hrsg. von der Statistischen Zentralkommission, Band 5: Kärnten, Wien 1918, S. 67
1945	Drbeša ves	Sienčnik, Luka – Grafenauer, Bogo: Slovenska Koroška, Seznam krajev in politično-upravna razdelitev, izšlo v založbi Znanstvenega inštituta, Ljubljana 1945, S. 9

1958	Derbeša Vas (ma. Drobeša Ves)	Kranzmayer, Eberhard: Ortsnamenbuch von Kärnten II (= Archiv für vaterländische Geschichte und Topographie 51), Klagenfurt 1958, S. 58
1963	Drbeša ves	Seznam slovenskih in nemških imen koroških krajev, Celovec 1963, S. 9
1970	Drveša vas	Singer, Blaž: Vodnik na poti med Slovenci na Koroškem, Maribor 1970, S. 86
1972	Drveša vas	Klemenčič, Vladimir: Koroška. Karta in imenik slovenskih in nemških krajevnih imen/Kärnten. Landkarte und Ortschaftsverzeichnis mit slowenischen und deutschen Ortsnamen, Maribor 1972, S. 36
1982	Drveša vas	Dvojezična Koroška. Seznam dvojezičnih krajevnih imen južne Koroške/ Zweisprachiges Kärnten. Zweisprachiges Ortsverzeichnis von Südkärnten, sestavila/zusammengestellt von Franz Kattinig und Janko Zerzer, Celovec/ Klagenfurt 1982, S. 20
1993	Drveša vas (tudi/ auch: Drbeša vas)	Die slowenischen Ortsnamen in Kärnten (Slovenska krajevna imena na avstrijskem Koroškem), gesammelt und bearbeitet von Paul Zdovc, hrsg. vom Slowenischen Wissenschaftlichen Institut in Klagenfurt / Slovenski znanstveni inštitut v Celovcu, Wien 1993, S. 43 f.
2000	Drveša ves (ma. Drbeša ves)	Pohl, Heinz Dieter: Kärnten – deutsche und slowenische Namen / Koroška – slovenska in nemška imena. Kommentiertes zweisprachiges Verzeichnis der Siedlungs-, Berg- und Gewässernamen (= Studia Carinthiaca, Bd. XIX bzw. Österreichische Namenforschung, Jg. 28 (2000), Heft 2-3, Wien bzw. Klagenfurt (Mohorjeva/Hermagoras) 2000, S. 41
2004	Drveša vas pri Pli- berku, Drbeša vas	Kattinig, Franz/Kulnik, Miha/Zerzer, Janko: Zweisprachiges Kärnten. Zweisprachiges Ortsnamenverzeichnis von Südkärnten, Klagenfurt 2004, S. 19

\* Anmerkung zu 1883 und 1894: In den beiden Ortsrepertorien von 1883 und 1894 wird auch ein Ortsteil Ebersdorf in der Stadtgemeinde Bleiburg angeführt, 1883 nur mit deutschsprachiger Bezeichnung, 1894 mit der slowenischsprachigen Form »Drvesa ves«.

Hinsichtlich der Schreibung der slowenischen Namensform für Ebersdorf ist in den amtlichen und privaten Ortsverzeichnissen des 18. bis 20. Jahrhunderts eine große Zahl an Varianten feststellbar. Dies geht sogar soweit, dass zeitweise unterschiedliche Formen für die in den Gemeinden Bleiburg und Loibach liegenden Ortsteile gebräuchlich sind. Selbst in den jüngsten zweisprachigen Ortsverzeichnissen werden fast durchwegs zwei Formen angeführt. Um aus diesen vielen abweichenden Varianten eine ortsübliche und den Grundsätzen der

Sprachwissenschaft und Namenkunde entsprechende Form zu ermitteln, bedurfte es verschiedenster Vorüberlegungen.

Das Appellativum -dorf wird in Kärnten in slowenischen Namen ortsüblich mit „ves“ wiedergegeben. Diese Schreibung, die eine regionale Besonderheit darstellt, ist in allen amtlichen Ortsverzeichnissen seit der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zum Ende der Monarchie durchgängig üblich und wird von der slowenischsprachigen Bevölkerung in Kärnten auch heute noch ortsüblich weitestgehend gesprochen. Dabei war man sich der Abweichung zur schriftsprachlichen Form „vas“ für den Siedlungstyp „Dorf“ durchaus bewusst. Besonders deutlich wird dies in den Ortsrepertorien von 1883 und 1894, in denen die Namensform „ves“ und der Siedlungstyp „vas“ parallel verwendet werden. Schon in den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts gehörte die „vas/ves-Frage“ zu den am meisten diskutierten Streitthemen anlässlich der Festlegung der slowenischen Bezeichnungen. Das Kärntner Landesarchiv hat dabei in seinen gutächtlichen Stellungnahmen der ortsüblichen Form „ves“ den Vorrang gegeben und die Forderung nach schriftsprachlicher Normierung zurückgewiesen<sup>11</sup>. Die Bundesregierung ist sowohl 1972 als auch 1977 den Argumenten des Kärntner Landesarchivs gefolgt (siehe BGBl. 1977, Nr. 308: Verordnung der Bundesregierung vom 31. Mai 1977 mit der die slowenischen Bezeichnungen für Ortschaften festgesetzt werden). Gerade in der engeren Umgebung von Bleiburg existieren schon seit mehreren Jahrzehnten amtliche zweisprachige Bezeichnungen mit der Form „ves“ (Einersdorf/Nonča ves, Wiederndorf/Vidra ves etc.). Es bestand daher nicht der mindeste Anlass, im Falle von Ebersdorf von dieser bodenständigen Namensform abzuweichen und zu einer willkürlichen hochsprachlichen Normierung überzugehen. In dieser Frage vertreten auch maßgebliche Sprachwissenschaftler eindeutig den Standpunkt des Kärntner Landesarchivs. „Ersetzte man *ves* durch *vas*, wäre dies eine ‚Überstandardisierung‘, so als ob man im Deutschen *Dörf* durch *Dörfchen* oder *Egg* durch *Ecke* ersetzte. Eine namenkundlich begründete Entscheidung muss daher *ves* den Vorrang einräumen ...“<sup>12</sup>. Bezeichnenderweise

11 Ogris, Der amtliche Gebrauch zweisprachiger Ortsnamen in Kärnten, S. 101 f.

12 Pohl, Heinz Dieter: Kärnten – deutsche und slowenische Namen / Koroška – slovenska in nemška imena. Kommentiertes zweisprachiges Verzeichnis der Siedlungs-, Berg- und Gewässernamen (= Studia Carinthica, Bd. XIX bzw. Österreichische Namenforschung, Jg. 28 (2000), Heft 2–3, Wien bzw. Klagenfurt (Mohorjeva/Hermagoras) 2000, S. 111.

wird die Diminutivform „Dörfl“ in slowenischsprachigen Ortsnamen in Kärnten in der Form „Vesca“ und nicht in der schriftsprachlich normierten Form „Vasica“ wiedergegeben.

Auch hinsichtlich des ersten Namensbestandteils weist die slowenische Namensform von Ebersdorf zahlreiche Varianten auf. Zu diskutieren ist dabei insbesondere die Frage, ob der Name mit einem inlautenden v oder b zu schreiben wäre. Nimmt man die mutmaßliche Etymologie des Ortsnamens zum Ausgangspunkt, der nach der Ansicht der Sprachforschung von einem slowenischen Personennamen Dobreha hergeleitet ist<sup>13</sup>, so wäre der Schreibung mit b der Vorzug einzuräumen. Diese Schreibung ist auch in den ältesten schriftlichen Überlieferungen üblich, setzt sich in der amtlichen Topographie der Habsburgermonarchie im frühen 20. Jahrhundert durch und wurde auch in den privaten slowenischen Ortsverzeichnissen nach 1945 ausschließlich verwendet. Die Schreibung mit b entspricht auch der ortsüblichen Aussprache des Namens. Selbst in den jüngsten Ortsverzeichnissen werden Formen mit b und v gleichermaßen als möglich angeführt (siehe die obige Liste). Aus der Sicht des Kärntner Landesarchivs wird die Schreibung mit b dem im Volksgruppengesetz ausgesprochenen Grundsatz der örtlichen Übung eher gerecht als die Schreibung mit v.

Hinsichtlich der Namensformen des 18. und 19. Jahrhunderts, die aus einer Zeit stammen, in der die heute üblichen Schriftzeichen des Slowenischen noch nicht normiert waren, versteht es sich von selbst, dass diese Formen nur hinsichtlich der Lautung, nicht jedoch hinsichtlich der konkreten Schreibweise als Vorbild dienen können. Daher ist die slowenische Namensform für Ebersdorf (wie seit 1905 durchgängig üblich) natürlich mit einem diakritischen Zeichen (strešica) zur Wiedergabe des Zischlautes zu versehen. Auch alle älteren Namensvarianten, bei denen der Halbvokal vor dem r als e wiedergegeben wird, entsprechen nicht mehr heutigen Grundsätzen der schriftlichen Wiedergabe. Aus den oben angeführten Gründen schlug das Kärntner Landesarchiv für den Ortsnamen Ebersdorf die slowenische Namensform „Drbeša ves“ vor. Diese Form war – wie der obigen Liste unschwer zu entnehmen ist – selbst in Ortsverzeichnissen slowenischsprachiger Autoren bis in die sechziger Jahre allgemein üblich und unbestritten. Sie wird

13 Pohl (wie Fußnote 12), S. 41; Kranzmayer, Eberhard: Ortsnamenbuch von Kärnten II (= AGT 51), Klagenfurt 1958, S. 58.

auch in den jüngsten Ortsverzeichnissen als eine von zwei möglichen Formen angeführt. Trotzdem nahm ein Redakteur der slowenischsprachigen Wochenzeitung „Novice“ daran Anstoß und ein nicht goutiertes kleines b lieferte ihm den Anlass für eine ganze Serie von Artikeln und Kommentaren<sup>14</sup>.

\*\*\*

Können diese Widersprüche aufgelöst werden? Wenn alle Seiten rational argumentieren, dem jeweiligen Gesprächspartner nicht schon im Voraus böse Absichten unterstellen und Justamentstandpunkte aufgeben, müsste eine einvernehmliche Lösung bei den wenigen strittigen Namensformen möglich sein. Dazu würde es allerdings auch eines ruhigen Klimas ohne mediale Misstöne und Störmanöver bedürfen. Dabei sollte man auch bedenken, dass die auf eine lange Tradition zurückblickenden ortsüblichen Formen eher auf eine breite und die kleine engagierte Kernschicht der Volksgruppe erheblich überschreitende Akzeptanz stoßen würden. Ein entsprechender, von einer Expertenrunde auszuarbeitender Lösungsvorschlag würde jedoch nur dann wirkungsvoll sein, wenn diese im vertraulichen Kreis der Experten erarbeitete Lösung als Gesamtlösung anschließend von allen Fachleuten auch vorbehaltlos mitgetragen und in der Öffentlichkeit sowie gegenüber den Medien vertreten werden würde. Zuvor müssten allerdings die derzeit noch unauflöslich scheinenden politischen Widersprüche in dieser Angelegenheit gelöst werden.

„Das kulturelle Profil einer Landschaft, ihre Eigenart, wird durch das bodenständige Namengut, ob nun deutsch oder slowenisch, mitbestimmt. Diese Quelle für die Siedlungsgeschichte und das eigene Selbstverständnis zu erhalten und zu schützen sollte Aufgabe nicht nur der Historiker, sondern auch der Geographen und Linguisten sein.“<sup>15</sup> Von diesem Grundsatz ließen sich das Kärntner Landesarchiv und seine Mitarbeiter stets leiten.

14 Novice. Slovenski tednik za Koroško, Nr. 10 (17. März 2006), S. 1–3 und Nr. 11 (24. März 2006), S. 1–3.

15 Ogris, Alfred: Siedlungsgeschichte und Namenkunde am Beispiel des Kärntner Rosentales, in: Carinthia I 1976, S. 178.

## Der Ortstafelstreit – Professor Winkler\* im Gespräch

Ausschnitt aus „Juristl – Zeitung der Fakultätsvertretung.jus“,  
Nummer 01/02 Februar 2002

*Robert Suppan, Daniel Richter und Florian Knotek sprachen mit Prof. Dr. Winkler zur Ortstafel-Problematik. Als Kärntner und ehemaliger Chef des früheren Assistenten Dr. Haider hat emeritus Winkler einen engen Bezug zur Problematik.*

*Anm. der Red.: Herr Professor Winkler hat den Inhalt des Interviews als nach wie vor aktuell bestätigt; die Fakultätsvertretung.jus hat sich mit dem Erscheinen o.a. Beitrages in diesem Sonderband einverstanden erklärt.*

### **Hat der Verfassungsgerichtshof mit dem Ortstafelerkenntnis seine Befugnisse überdehnt?**

Der VfGH hat in diesem Erkenntnis seine Kompetenz überschritten, das ist meine volle Überzeugung. Zunächst ist verfahrensrechtlich zu sagen, dass er Präjudizialität angenommen hat, obwohl die geprüften Rechtsvorschriften auf den Beschwerdefall gar nicht anzuwenden waren. Präsident Adamovich hat sogar selbst erklärt, dass die Strafe wegen einer Verkehrsübertretung mit der Ortstafelregelung nichts zu tun hat und dass der Beschwerdeführer kein subjektives Recht auf eine bestimmte Ortsbezeichnung hat. Der VfGH hätte also in diesem Beschwerdefall weder das Volksgruppengesetz noch die Ortstafelverordnung prüfen müssen, weil diese Vorschrift im konkreten Verfahren von ihm nicht anzuwenden waren. Deshalb wurde die Strafe durch den VfGH völlig zu Recht nicht aufgehoben.

Der andere Fehler ist materiell-rechtlicher Art. Der Staatsvertrag von Wien ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der in manchen Vorschriften nicht unmittelbar anwendbar ist. Das nennt man „non-selfexecuting“. Non-selfexecuting bedeutet für Art. 7 des Staatsvertrages, dass dieser ohne gesetzliche Ausführung nicht unmittelbar anwendbar ist mag er auch Verfassungsrang haben. Das bedeutet, dass der Gesetzgeber Vorschriften erlassen muss, die ihn anwendbar machen. Eine sol-

\* Dr. DDr. h.c. Günther Winkler, em.o. Universitätsprofessor, Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien

che Vorschrift ist das Volksgruppengesetz. Auf dieses gründet sich die Ortstafelverordnung der Bundesregierung und in weiterer Folge die Ortstafelregelung der BH Völkermarkt. Man kann sich dabei gewiss die Frage stellen, ob der Gesetzgeber den Rahmen, der nach internationalen Standards zwischen 5 % und 30 % liegt, großzügig ausgenützt hat. Meiner Meinung nach hat er diesen Rahmen nicht sehr großzügig ausgenützt, als er 25 % festgelegt hat. Es gibt aber keine Vorschrift, die ausdrücklich vorschreiben würde, dass der Richtwert 10 % betragen muss. Wenn nun der VfGH einen solchen Richtwert festlegt, handelt er anstelle des Gesetzgebers. Das ist nicht Rechtsfindung, sondern Rechtssetzung bzw. Rechtserfindung. Anstelle des Gesetzgebers zu handeln steht dem VfGH nicht zu.

**Der VfGH rechtfertigt sich damit, dass er bereits vor zwei Jahren im Amtssprachenerkenntnis den Richtwert von 10 % festgesetzt hat.**

Das ist kein überzeugendes Argument. Einerseits handelt es sich um zwei verschiedene Themen. Die Amtssprache gilt für die Verwaltung in Bezirken und Gemeinden, die Ortstafeln gelten für Ortschaften. Gemeinde und Bezirke sind territorial weitreichender als Ortschaften, sie schließen mehrere Ortschaften in sich. In manchen Verwaltungsbezirken gibt es stark slowenisch und in anderen stark deutschsprachig besiedelte Ortschaften. Deshalb kann der Prozentsatz in einer Gemeinde, die mehrere Ortschaften umfasst, sinnvollerweise ein anderer sein. Da hat es also einen anderen Sinn, großzügiger zu sein.

Doch unabhängig davon leidet auch dieses Erkenntnis am gleichen materiellen Mangel wie das letzte Erkenntnis. Der VfGH ist kein Gesetzgeber. Dabei kann man aber die Zulässigkeit eines Richtwertes von 10 % gar nicht in Abrede stellen. Doch die Festsetzung eines solchen Richtwertes ist Sache des Gesetzgebers und nicht des VfGH.

**Das heißt, nach Ihrer Meinung ist der VfGH nicht an die 10 % seines Amtssprachenerkenntnisses gebunden?**

Er ist nicht daran gebunden, weil es sich um eine völlig andere Sache handelt. Die topographischen Bezeichnungen sind nicht auf die Verwaltung in Bezirken und Gemeinden bezogen, sondern auf die Benennung von Ortschaften. Die Ortschaften stehen zwar nicht ausdrücklich

im Staatsvertrag. Hier hat der Gesetzgeber selbst großzügig interpretiert, weil die Regelung sonst wenig Sinn hätte. Dennoch bleibt auch hier festzuhalten, dass der VfGH kein Gesetzgeber ist. Hinzu kommt noch, dass er mit den beiden Erkenntnissen von seiner älteren Judikatur abgegangen ist, in welcher er derartige Unterbrechungsbeschlüsse offenbar nicht für erforderlich gehalten hat.

**Hätte der VfGH Ihrer Meinung nach bei der Entscheidung mehr Sensibilität für die historischen und politischen Hintergründe zeigen sollen?**

Ich glaube, dass der VfGH zu den Minderheiten eine idealistische Einstellung hat, also eine grundsätzlich positive, die ich übrigens teile. Man kann daher sagen, dass er in guter Absicht etwas nicht Gutes gemacht hat. Das rührt wohl daher, dass er keine ausreichende Information über die Kärntner Verhältnisse hatte. Der VfGH hat es anscheinend verabsäumt, sich über die tief in die Erlebniswelt der Kärntner hineinreichenden historischen Daten zu informieren. Die Slowenen leben seit unvorstellbaren Zeiten in Kärnten. Dieses Land ist ihre Heimat und sie sind genauso heimatverbunden wie andere Kärntner. Daher gab es vor 1918 keine Ortstafelprobleme. Ich besitze selbst eine Kärntnerische Zeitschrift, in der deutsche und slowenische Abhandlungen nebeneinander publiziert wurden. Das war eine Selbstverständlichkeit. Von 1918 bis 1920 kam die Besetzung Südkärntens durch Jugoslawisches Militär, mit unsäglichem Misshandlungen der deutschsprachigen Bevölkerung. Von 1920 bis 1938 gab es eine friedliche Koexistenz. Ich habe in meiner Jugend jedenfalls nichts von Feindseligkeit gespürt. Dann kam die furchtbare Zeit nach 1938, mit der gezielten Aussiedlung und Verschleppung von Angehörigen der Minderheit, mit ihrer Verbringung in das KZ Dachau und in Arbeitslager nach Mittelfranken. Von 1943 bis 1945 gab es die Partisanenzeit, eine Zeit des Terrors und Mordens auf beiden Seiten. Im Jahr 1945 erfolgte die Besetzung von Südkärnten durch Titos Truppen. Von der Verschleppung und Liquidierung hunderter Kärntner zu dieser Zeit weiß heute niemand mehr. Darauf folgte der politische Druck des kommunistischen Jugoslawien auf das demokratische Österreich. Dabei war nicht selten auch von einem Territorialitätsanspruch Jugoslawiens auf Südkärnten die Rede. Was das kommunistische Jugoslawien im Jahr 1945 der deutschen Minderheit in Slowenien angetan hat, steht auf einem anderen Blatt der Geschichte. Die Kärntner Geschichte ist also reich an Facetten. Auf allen

Seiten gibt es Unschuldige, Opfer und Bitterkeiten. Man kann daher verstehen, wenn sich die Kärntner nicht alles gefallen lassen. Dennoch war nach Jahrzehnten zunehmender Vernunft und Verständigungsbe-reitschaft bis vor kurzem eine konstruktive Zeit gekommen.

**Und das alles hätte der VfGH bedenken sollen, als er seine Entscheidung traf?**

So ist es. Präsident Adamovich sagte in seinem Interview vom 16. Januar 2001, der VfGH darf auf die Auswirkungen eines Erkenntnisses keine Rücksicht nehmen. Eine solche Feststellung, die mitunter auch in Erkenntnissen des VfGH vorkommt, finde ich kritikwürdig. Auch ein Höchstgericht steht in der Wirklichkeit des Lebens und hat auf die Lebenszusammenhänge Rücksicht zu nehmen und zur Erhaltung des sozialen Friedens beizutragen. Dazu gehört auch die Tatsache, dass die Kärntner Minderheit die Ortstafelgeschichte in den letzten zehn Jahren nicht in den Vordergrund ihrer politischen Aktivitäten gestellt hat. Dazu zählt aber auch der Beitrag von Landeshauptmann Haider zu einer substanziellen Förderung der Minderheit. LH Haider hat von 1989 an eine Slowenenpolitik betrieben, die eine völlige Abkehr von der Kärntner Slowenenpolitik davor bedeutet hat. Vorher hat man es nicht gewagt, der Minderheit mehr Entgegenkommen zu zeigen und dabei die Aktivisten unter den deutschsprachigen Nationalen und unter den slowenischsprachigen Nationalen einzubremsen. Ich bin teilweise vielleicht sogar ein Urheber dieser Politik von LH Haider. Als dieser zum ersten Mal zum Landeshauptmann gewählt wurde, hat er mir auf ausdrücklichen Wunsch in die Hand versprochen, eine konstruktive Slowenenpolitik zu machen. Dieses Versprechen hat er meiner Meinung nach auch eingehalten. Dem VfGH ist jedenfalls vorzuhalten, dass er viele Perspektiven der Geschichte und der politischen Gegenwart nicht entsprechend veranschlagt hat. Durch sein Erkenntnis sind viele Tabus aufgerissen worden, die unterschiedlichste Emotionen wieder weckten. Das Erkenntnis tut vielen weh, weil dadurch so viele politische Fragen aktuell geworden sind, die vorher zur Ruhe gekommen sind. Darum hab ich auch im Interview mit der Kleinen Zeitung gesagt, dass es mir vorkommt, als hätte man eine Bombe in den sozialen Frieden geworfen, der sich so vielversprechend entwickelt hatte.

### **Hat das Erkenntnis des VfGH eine Auswirkung auf den jetzigen Rechtszustand?**

Obwohl Wortfolgen im Gesetz und in den zwei Verordnungen aufgehoben wurden, bleibt der bisher angewachsene Rechtszustand weiter bestehen.

### **Ist der jetzige Rechtszustand verfassungswidrig?**

Nein, er ist nicht verfassungswidrig. Er besteht zu Recht. Dafür braucht man keine neue Regelung.

### **Wie steht es nun aber mit dem Erkenntnis des VfGH?**

In der Verfassung steht sowohl bei der Gesetzesprüfung als auch bei der Ordnungsprüfung, dass alle Behörden des Bundes und der Länder an den Spruch des Erkenntnisses des VfGH gebunden sind. Art. 140 Abs. 7 B-VG schreibt für Gesetzesprüfungen ausdrücklich vor: „Ist ein Gesetz wegen Verfassungswidrigkeit aufgehoben worden oder hat der VfGH gemäß Abs. 4 ausgesprochen, dass ein Gesetz verfassungswidrig war, so sind alle Gerichte und Verwaltungsbehörden an den Spruch des VfGH gebunden.“ Gleiches gilt gemäß Art. 139 Abs. 6 B-VG für Ordnungsprüfungen. Und was besagt der Spruch im Erkenntnis des VfGH? Bestimmte Wortfolgen im Volksgruppengesetz und in zwei Verordnungen werden mit Wirkung vom 31. Dezember 2002 aufgehoben. Das heißt also, mit Fristablauf sind alle Behörden des Bundes und der Länder an diesen Aufhebungsspruch gebunden, also auch der Gesetzgeber, aber nicht mehr. Der VfGH ist in solchen Prüfungsverfahren gleichsam ein negativer Gesetzgeber. Er darf Rechtsvorschriften nur aufheben, aber keine neuen erlassen.

### **Und wie steht es mit den Entscheidungsgründen?**

Die Entscheidungsgründe sind für neue Gesetzgebungsverfahren richtungweisend, sie sind aber nicht schlechthin zwingend. Wenn die Entscheidungsgründe rechtmäßig (verfassungsmäßig) sind, wird sich der Gesetzgeber weitgehend daran halten, obwohl er durch ein Erkenntnis der VfGH seine Zuständigkeit zur Gesetzgebung nicht verliert. Sind die Entscheidungsgründe aber rechtswidrig (verfassungswidrig), etwa weil sie eine Kompetenzüberschreitung durch den VfGH bedeuten, dann kann der Gesetzgeber durch sie nicht verpflichtet werden.

Die Erklärung dafür liegt in den verfassungsrechtlich verschiedenen Kompetenzzuweisungen für den Gesetzgeber einerseits und für den VfGH andererseits. Hinzu kommt vor allem für Gesetzesprüfungen noch der Umstand, dass der VfGH nach dem Konzept der Gewaltenteilung des B-VG ein Grenzorgan ist, das durch keine höhere Instanz mehr kontrolliert werden kann. Deshalb tritt nur der Spruch in Geltung und nicht auch die Begründung. Der Spruch einer Gesetzesaufhebung ist im Übrigen genauso wenig der Rechtskraft fähig, wie ein Gesetz. Wenn ein Gesetz erlassen wird, dann wird es nicht rechtskräftig, sondern tritt in Geltung. Ist das Inkrafttreten aufschiebend befristet, dann wird es erst mit Fristablauf verbindlich. Wenn ein Gesetz in Geltung steht, dann kann es jederzeit wieder aufgehoben oder abgeändert werden, je nachdem wie der Gesetzgeber die Sache sieht oder eine neue Regelung für richtig hält. Er ist dabei allerdings an die zwingend vorgeschriebenen Rahmenbedingungen der Verfassung gebunden. Das gilt auch für ein Erkenntnis des VfGH, durch welches Gesetzesvorschriften aufschiebend befristet aufgehoben werden. Dem Spruch eines solchen Erkenntnisses kommt keine stärkere Bestandskraft zu als einem Gesetz (Für Kompetenzfeststellungen nach Art. 138 B-VG gelten entsprechende Besonderheiten). Mit der Kundmachung im BGBl. erlangt der Spruch des VfGH die gleiche Geltung wie Gesetze. Ist der Spruch aufschiebend befristet, dann tritt – wie bei befristet erlassenen Gesetzen – seine Verbindlichkeit erst mit dem Fristablauf ein. Das bedeutet, dass nur die im BGBl. kundgemachte Aufhebung Gesetzeskraft erlangt und nicht die Entscheidungsgründe, die mit gutem Grund gemäß dem B-VG nicht im BGBl. kundzumachen sind.

### **Hat Landeshauptmann Haider durch seine Äußerungen die Situation nicht unnötig verschärft?**

Er hat sicher übertrieben. Das macht er leider öfters. Dennoch durchschauen die Leute zunächst nicht seine Art Politik zu machen. LH Haider redet plakativ, er redet offensiv, er prangert an, Situationen und Menschen. Dabei scheint zunächst niemand sich zu fragen, was er noch „in der Hinterhand“ hat. Sofort wird er von den Medien und mitunter sogar von Wissenschaftern des Rechtsbruchs bezichtigt, obwohl er sich nur provokant geäußert hat. Man unterstellt den Äußerungen des Landeshauptmanns spontan rechtswidriges Handeln und meint sogar, dafür müsse er zurücktreten. LH Haider hat sich aber nur grober Worte bedient, für die er eine Rüge verdient, die er von mir auch

bekommen hat. Ohne Zweifel genießt auch ein Politiker das Recht auf Freiheit der Meinungsäußerung, mag auch sein Stil kritikwürdig sein.

**Wie beurteilen Sie den Konflikt zwischen dem Kärntner Landeshauptmann und dem VfGH-Präsidenten?**

Ich bedaure die Personalisierung der Diskussion um das Erkenntnis des VfGH. Dennoch kann ich nicht umhin festzustellen, dass ein Gerichtshof, der sich so häufig und ohne zwingenden Grund in die politische Arena begibt, zur Kenntnis nehmen muss, dass auch er politisch gewertet und kritisiert wird. Der Gerichtshof sollte die politische Arena meiden und jene Zurückhaltung pflegen, die der für Gerichte gebotenen Objektivität und Unabhängigkeit gemäß ist. Ein Gericht sollte nicht ohne zwingenden Grund Pressekonferenzen geben und sich vor allem das Vokabular von Politikern vermeiden. Unter meinem Lehrer, dem Präsidenten Antonioli war das jedenfalls durch annähernd zwei Jahrzehnte Regel und Praxis.

**Die politischen Verbalattacken verdecken den Blick auf das Wesentliche: Sollte eine Reform des VfGH nicht sachlich diskutiert werden?**

Eine solche Diskussion ist gewiss zulässig, doch der jetzige Zeitpunkt ist dafür nicht günstig. Ein emotional aufgeladener Streit ist sachlichen Reformgesprächen nicht förderlich.

Danke für das Gespräch!

*Das Interview führten Robert Suppan, Daniel Richter und Florian Knotek.*











