

Herausgeber

Univ.-Prof. Dr. Michael Geistlinger
Univ.-Prof. Dr. Peter Hilpold
em. Univ.-Prof. Dr. Georg Kremnitz

Redaktion:

Dr. Max Doppelbauer

europa ethnica

Schwerpunkt**Kärnten/Koroška**

„Einigung im Ortstafelstreit – fünf Jahre danach“

BEITRÄGE

Gemeinsam/Skupno (Peter Kaiser)	54
Die Lösung des Kärntner Ortstafelstreits – fünf Jahre danach (Gerhart Holzinger)	55–57
Fünf Jahre nach der verfassungsrecht- lichen Lösung des Ortstafelstreits in Kärnten (Ludwig Adamovich)	58–59
Fünf Jahre „Ortstafelregelung“, 40 Jahre Volksgruppengesetz: Bilanz und Per- spektiven für das Volksgruppenrecht (Jürgen Pirker)	60–67
Fünf Jahre „Ortstafellösung“ – war's das schon? (Rudolf Vouk)	68–72
Sprachenrechte in Österreich – Neue Herausforderungen vor dem Hintergrund der aktuellen Fluchtbewegungen (Peter Hilpold).....	73–79
Deportation und Verbannung der Krimtataren (Swetlana Czerwonnaja/ Martin Malek)	80–84
Politische Entwicklung der Auslandsungarn (Ines Gruber)	85–90

AKTUELLES

Literatur	91–104
-----------------	--------



Fünf Jahre „Ortstafelregelung“, 40 Jahre Volksgruppengesetz: Bilanz und Perspektiven für das Volksgruppenrecht

Jürgen Pirker

Das österreichische Bundesland Kärnten wird gerne als „Sonderfall“¹⁾ bezeichnet: aufgrund seiner Lage am Schnittpunkt dreier Kulturkreise, der Präsenz der slowenischen Volksgruppe und der nationalen Frage. Sie wirft lange Schatten über die jüngere Geschichte Kärntens. Der Konflikt um zweisprachige „Ortstafeln“ gehört zu ihren sichtbarsten Ausdrücken. Seine Beilegung ist ein Unikum: durch eine Regelung im Verfassungsrang, um den Streit um Minderheitenrechte durch eine „dauerhafte und stabile Lösung“²⁾ zu beenden.³⁾ Der Beitrag wirft einen Blick zurück auf diese „Lösung“, widmet sich Herausforderungen „nach der Ortstafelfrage“ und entwirft Perspektiven für das Volksgruppenrecht.

I. Schatten der Vergangenheit

Der Ortstafelstreit und seine Beilegung sind nur zu erklären aus der Geschichte der nationalen Frage in Kärnten: Dazu gehören die wechselseitigen Nationalisierungsprozesse ab der Mitte des 19. Jahrhunderts, verbunden mit Konflikten in der Schulfrage; die Besetzung und Beanspruchung von Teilen Südkärntens durch den neu entstandenen SHS-Staat nach dem Ende des Ersten Weltkrieges; die militärische Gegenwehr („Abwehrkampf“) und Volksabstimmung 1920 mit einem Entscheid der Bevölkerung für den Verbleib der beanspruchten Gebiete bei Österreich; gezielte Germanisierungsprozesse ab den 1920er-Jahren; Aussiedelungen von Angehörigen der Volksgruppe unter dem nationalsozialistischen Regime; Widerstand von Partisanen; Übergriffe auf die deutschsprachige Bevölkerung am Ende des Zweiten Weltkrieges; nochmalige Gebietsansprüche durch Jugoslawien und die Festschreibung spezifischer Minderheitenrechte im österreichischen Staatsvertrag (StV Wien); die Forderung ihrer Erfüllung durch „Beschmieren“ einsprachiger Ortstafeln in den 1970er-Jahren; der „Ortstafelsturm“ in Reaktion auf ein Gesetz, das 1972 die Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Staatsvertrag normiert hatte; der Abschluss des Volksgruppengesetzes 1976 (VoGrG) zur Beilegung des Konflikts; Auseinandersetzungen in der Schulfrage in den 1980er-Jahren und das neuerliche Ausbrechen des Ortstafelstreits nach der Aufhebung von Bestimmungen

des Volksgruppengesetzes durch den Verfassungsgerichtshof im Jahr 2001; schließlich die Verzögerung der Umsetzung der höchstgerichtlichen Entscheidung und die Instrumentalisierung der Ortstafelfrage durch die Kärntner Landespolitik.⁴⁾

In seinem „Ortstafelerkenntnis“ (VfSlg 16.404/2001) hielt der VfGH – auf Basis seiner Judikatur zur Amtssprache (insb VfSlg 15.970/2000) – zentrale Kriterien für die Auslegung des Staatsvertrages fest: Ein 25-%-Anteil an slowenischsprachiger Bevölkerung, den das Volksgruppengesetz 1976 als Grundlage für die Anbringung zweisprachiger topografischer Aufschriften vorsieht, ist in Anbetracht von Genese, Ziel und Zweck der Norm innerhalb der völkerrechtlich gebotenen Bandbreite von 5–25 % als zu hoch anzusehen. Für topografische Aufschriften ist – anders als bei der Amtssprache – eine Orientierung an der tatsächlichen Siedlungsstruktur innerhalb einer Gemeinde vorzunehmen und auf einzelne Orte abzustellen, da es darum gehe, der Allgemeinheit Kenntnis zu geben, „dass hier eine ins Auge springende – verhältnismäßig größere – Zahl von Minderheitsangehörigen lebt“ (vgl VfSlg 12.836/1991; 15.970/2000).

1) *Valentin*, Der Sonderfall. Kärntens Zeitgeschichte 1918–2004/08² (2009).

2) ErläutRV 1220 BlgNR 24. GP 6.

3) *Hesse*, Einige rechtliche Anmerkungen zur Lösung der „Ortstafelfrage“ in Kärnten, in *Beclin/Karpf/Kassl/Platzer* (Red), Ein Kärnten. Die Lösung (2012) 115 (119).

4) Zur Geschichte der nationalen Frage und des Ortstafelkonflikts ua *Haas/Stuhlpfarrer*, Österreich und seine Slowenen (1977); *Barker*, The Slovene ethnic minority of Carinthia (1984); *Inzko*, Geschichte der Kärntner Slowenen von 1918 bis zur Gegenwart unter Berücksichtigung der gesamtslowenischen Geschichte (1988); *Fräss-Ehrfeld*, Geschichte Kärntens Band 3/2. Abwehrkampf – Volksabstimmung – Identitätssuche (2000); *Karner* (Hrsg), Kärnten und die Nationale Frage. 5 Bände (2005); *Valentin*, Sonderfall; *Pirker*, Kärntner Ortstafelstreit – Der Rechtskonflikt als Identitätskonflikt (2010); *Klemenčič/Klemenčič*, Die Kärntner Slowenen und die zweite Republik (2010); *Fräss-Ehrfeld*, Zur Historie des Ortstafelstreits im Kontext der Kärntner Volksgruppenfrage, EJM 3/2011, 161; *Hiesel*, Der Kärntner Ortstafelstreit, EJM 3–4/2010; *Hiesel*, Die Lösung des Kärntner Ortstafelstreites, EJM 3/2011, 173; *Glantschnig*, 10 Jahre Ringen um eine Lösung, in *Beclin/Karpf/Kassl/Platzer* (Red), Ein Kärnten. Die Lösung. (2012) 106; umfassend zur slowenischen Kulturgeschichte Kärntens jüngst *Sturm-Schnabl/Schnabl* (Hrsg), Enzyklopädie der slowenischen Kulturgeschichte in Kärnten/Koroška. Von den Anfängen bis 1942 (2016).

Eine „gemischte Bevölkerung“ bestehe, wenn eine Ortschaft über einen längeren Zeitraum einen Anteil an slowenischsprachiger Bevölkerung von 10% aufweist. Damit stellte der VfGH zentrale Weichen für spätere Ansätze zur Lösung des Problems.⁵⁾

Versuche zur Beilegung des Konflikts hat es im folgenden Jahrzehnt viele gegeben: durch Runde Tische auf Landesebene 1997 und 2001, Konsenskonferenzen auf Landes- und Bundesebene 2002 und 2005 und Gesetzesinitiativen durch die Bundesregierung 2006 und 2007.⁶⁾ Gelingen ist eine Regelung erst nach neuerlichem Anlauf der SPÖ-ÖVP-Bundesregierung 2011: Vertreter der Bundes- und Landesregierung und der Volksgruppenorganisationen einigten sich auf einen Kompromiss, der die Aufstellung von zweisprachigen „Ortstafeln“ in 164 Orten in Südkärnten,⁷⁾ eine Neuregelung der Amtssprache, Förderungen von Kultur- und Bildungseinrichtungen (insb der zweisprachigen Musikschule in Kärnten) und die Einrichtung eines Dialogforums vorsah. Für bestehende zweisprachige topografische Aufschriften wurde eine Bestandsgarantie festgelegt und eine Sonderregelung für die umstrittenen Gemeinden Eberndorf und St. Kanzian normiert.⁸⁾

Der Konflikt war emotional und emotionalisierbar, weil er um Symbole geführt wurde: Zweisprachige Ortstafeln repräsentieren Identitäten. Als Zeichen der Anerkennung einer Sprache und Kultur heißen sie eine Minderheit willkommen und weisen ein Gebiet als „Heimat“ (auch dieser Gruppe aus.⁹⁾ Verschiedene Ortsnamen dokumentieren Inbesitznahmen mehrerer Gruppen und bedrohen daher monolithische Identitätskonzepte.¹⁰⁾ Der Kärntner „Ortstafelstreit“ war lange ein Ausdruck vieler Besonderheiten des Bundeslandes: der wechselseitigen Verletzung der Geschichte und ihrer Mythen, darunter das Narrativ vom „wehrhaften“ Kärnten,¹¹⁾ aber auch einer Verfassungs- und Rechtskultur, in der höchstgerichtliche Entscheidungen umgangen und Lücken in Gesetzen oder Interpretationen genutzt wurden, um öffentlichkeitswirksam Zielsetzungen der Minderheitenschutzbestimmungen zu unterlaufen und die Autorität von Recht und Verfassung infrage zu stellen.¹²⁾ Politisch konnte der Konflikt in der jüngeren Vergangenheit instrumentalisiert werden, bis er an Mobilisierungskraft verlor und sich weite Teile der Bevölkerung eine Lösung der Frage wünschten.¹³⁾

II. „Lösung“ der Ortstafelfrage

Eine entsprechende Novelle des VoGrG¹⁴⁾ sollte die verfassungs- und völkerrechtlichen Verpflichtungen des Staatsvertrages verwirklichen.¹⁵⁾ Sie erfolgte im Verfassungsrang, um den Konflikt endgültig zu beenden und Verfahren vor dem VfGH ausschließen.¹⁶⁾ In der Literatur wurde dargelegt,¹⁷⁾ dass die Novelle sachfremde, systemwidrige¹⁸⁾ und verfassungsrechtlich bedenkliche Elemente enthält: die Systematik der ausgewählten Orte,¹⁹⁾ die im Einzelfall nicht konsequent beibehalten wurde;²⁰⁾ Wohnsitzerfordernisse für den Gebrauch der Amtssprache in St. Kanzian und Eberndorf, wobei

5) Einen Überblick über die Judikatur des VfGH bieten ua *Adamovich*, Verfassungsrecht und Minderheitenschutz, in *Karpf* (Hrsg)/*Kassl* (Red), Die Ortstafelfrage aus Expertensicht. Eine kritische Beleuchtung (2006) 9; *Öhlinger*, Verfassungsrecht und Volksgruppenschutz, in *Karpf* (Hrsg)/*Kassl* (Red), Die Ortstafelfrage 124; *Holzinger*, Die Rechte der Volksgruppen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes, in FS *Adamovich* (2002) 193.

6) Frühere Varianten umfassen: 205 Orte in 31 Gemeinden, Basis: 20%-Anteil slowenischsprechender Bevölkerung (Ortstafelgesetz, BGBl 1972/270); 91 Orte in 16 Gemeinden, Basis: 25%-Anteil slowenischsprechender Bevölkerung (Volksgruppengesetz 1976, BGBl 1976/396 und Topografieverordnung, BGBl 1977/308); 158 Ortstafeln in einem Kompromissvorschlag 2005 („Karner-Papier“); 141 Ortstafeln in ÖVP-Gesetzesvorschlag 2006; 163 Ortstafeln in SPÖ-Vorschlag 2008.

7) Umfasst sind Ortstafeln nach der StVO (Hinweiszeichen „Ortstafel“ und „Ortsende“ gem § 53 Abs 1 lit 17 a und b StVO) und bloße Ortsbezeichnungstafeln der Gemeinden (im eigenen Wirkungsbereich).

8) Memorandum betreffend zweisprachige „topographische Aufschriften“, die Amtssprache sowie Maßnahmen für die Zusammenarbeit mit der slowenischen Volksgruppe; ErläutRV 1220 BlgNR 24. GP 3 f. Neben der Topografie erfolgte die Neuregelung der Amtssprache in Kärnten und im Burgenland.

9) Hierzu ausführlich *Pirker*, Kärntner Ortstafelstreit 111 ff.

10) *Jordan*, Zur Bedeutung zweisprachiger Ortsnamen für die kulturelle Identität, in *Pandel/Hren* (Hrsg), Ein Jahr danach. Die Ortstafelregelung 2011 und was daraus wurde (2012) 125.

11) *Fräss-Ehrfeld/Rumpler*, Vorwort, in *Fräss-Ehrfeld/Rumpler* (Hrsg), Kärnten und Wien. Zwischen Staatsidee und Landesbewusstsein. Kärnten und die nationale Frage, Band 4 (2005) 7 f.

12) *Pirker*, Minderheiten zwischen Recht und Politik. Zur wechselseitigen Bereicherung von Rechts- und Politikwissenschaft, in FS *Brünner* (2014) 618 (628 ff); *Pöschl*, Die Zukunft der Verfassung (2010) 39; zu Entwicklungen im Verhältnis von Recht und Politik, die Einrichtungen von Verfassungsrecht beeinträchtigen: *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Österreichisches Staatsrecht, Band I Grundlagen² (2011) 17.

13) So zB eine Umfrage zum 90-jährigen Jubiläum der Kärntner Volksabstimmung 2010: *Humaninstitut*, Ortstafeln bewegen Kärntner Seele nicht mehr (2010), in www.humaninstitut.at/humaninstitut/newsartikel.php?spr_id=1&chat_seite=1&news_id=637&seite=1&einszwoeinszwo=29590 (01.10.2016).

14) Volksgruppengesetz, BGBl 1976/396 idF BGBl I 2011/46.

15) Art 7 Z 3 StV Wien: „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.“

16) *Hesse* in *Beclin/Karpf/Kassl/Platzer* 119. Eine taxative Auflistung umfasst die Ortstafeln nach der StVO; im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden können die gemeindeeigenen Ortsbezeichnungstafeln erweitert werden. Vgl ErläutRV 1220 BlgNR 24. GP 6; *Pirker*, Reform des Volksgruppenrechts. Die Lösung der Ortstafelfrage 2011, ÖJZ 2012, 396 (403 f).

17) Siehe ua *Pirker*, ÖJZ 2012, 397 f; *Kolonovits*, Die „Ortstafellösung“ und Amtssprachenregelung in der Volksgruppengesetz-Novelle, BGBl I 2011/46, *migraLex* 2011, 62; *Hilpold*, Ortsnamenkonflikte: Der Beitrag der Rechtsvergleichung und des internationalen Rechts zu ihrer Lösung – unter besonderer Berücksichtigung der Situation in Kärnten und in Südtirol, *Europa Ethnica* 3–4/2011, 128. Vgl insgesamt zur Topografie und Amtssprache nach Art 7 Z 3 des Staatsvertrages und seinem Verhältnis zum VoGrG insb *Kolonovits*, Art 7 Z 2–4 StV Wien, in *Korinek/Holoubek et al* (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 10 ff; 41 ff; 85 ff.

18) *Hesse* in *Beclin/Karpf/Kassl/Platzer* 120. Vgl *Glantschnig*, Ringen 114, der den politischen Charakter gegenüber einer juristisch und wissenschaftlich exakten Lösung bekräftigt.

19) Es handelt sich um: Orte, die bereits von den Topografieverordnungen 1977 und 2006 erfasst waren, solche, über die der VfGH entschieden hatte, und jene, die nach den Ergebnissen der Volkszählung 2001 einen Anteil an slowenischsprechender Bevölkerung von 17,5% aufwiesen (ErläutRV 1220 BlgNR 24. GP 6).

20) So zB im Fall von Dobein; vgl *Pirker*, ÖJZ 2012, 402.

die Regelung anders als die Judikatur des VfGH²¹⁾ auf Ortschaften statt Gemeinden abstellt und die Judikatur des EuGH ignoriert,²²⁾ wonach Unionsbürger in beiden Gemeinden Slowenisch als Amtssprache verwenden dürfen, nicht aber Einwohner, die in Orten der Gemeinden wohnen, die keine zweisprachige Ortstafel erhalten haben und nicht in der Anlage des VoGrG genannt sind.²³⁾ Das Ringen um Minderheitenrechte führte wiederholt zu internationaler Kritik durch die Gremien des Europarates. Das Ministerkomitee mahnte Österreich mehrfach, den Erkenntnissen des VfGH zu entsprechen, und sah im Ortstafelkonflikt ein ernsthaftes Problem für das Zusammenleben; Anlass zur Sorge bot auch die Fremdenfeindlichkeit der lokalen politischen Rhetorik.²⁴⁾ Die Anstrengungen für einen Kompromiss begrüßte der Beratende Ausschuss zur Überprüfung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten (RÜ) 2011, wies aber hin auf die negativen Folgen der jahrzehntelangen Verzögerung für die zahlenmäßig rückläufige Minderheit. Bedenken erregten die über dem Kriterium des VfGH liegende 17,5%-Marke, die Umsetzung im Verfassungsrang, die eine Geltendmachung der Rechte vor dem VfGH ausschließt, und die Tatsachen, dass Verpflichtungen internationaler Verträge zum Gegenstand von „deal-making“ oder lokaler Politik gemacht, die Reziprozität in Nachbarstaaten als Argument genutzt, aber Vertreter der ebenfalls betroffenen Minderheit im Burgenland nicht eingebunden wurden.²⁵⁾ Auf diese Anmerkungen antwortete Österreich in seinem Staatenbericht nach dem RÜ 2016 und betonte die Rechtssicherheit und Bestandsgarantie, die die Novelle des VoGrG 2011 gewährt.²⁶⁾ Aus materiellen Gesichtspunkten verwundert eine solche, nicht dem Charakter einer Verfassung entsprechende Regelung im Verfassungsrang.²⁷⁾ Zu verstehen ist sie nur als Reaktion auf die Geschichte des Konflikts und Ausdruck des „Antwortcharakters“ der Verfassung: Die erhöhte Bestandskraft verfassungsrechtlicher Bestimmungen (Art 44 Abs 1 B-VG) soll eine Abänderung erschweren und die Regelung vor neuerlicher Überprüfung des Höchstgerichts immunisieren.²⁸⁾ In Österreich ist dies nicht ungewöhnlich. Es handelt sich um eine Praxis, die ab den 1980er-Jahren häufiger genutzt wurde, um verfassungsrechtlich bedenkliche Regelungen präventiv oder nach ihrer Aufhebung neuerlich im Verfassungsrang zu erlassen.²⁹⁾ Die Judikatur hat bestätigt, dass die Bestimmungen des VoGrG nicht mehr an Art 7 Z 3 StV Wien oder dem Gleichheitssatz (Art 7 B-VG) zu messen sind und keine Verletzung verfassungsrechtlicher Grundprinzipien vorliegt.³⁰⁾ Die Umsetzung der Regelung wurde zusätzlich gesichert durch Bestimmungen, die die zuständigen Organe „umgehend und ohne Aufschub“ verpflichteten, zweisprachige Bezeichnungen und Aufschriften in gleicher Form und Größe anzubringen (§ 12 Abs 2 und 3 VoGrG),³¹⁾ und eine faktische Bestandsgarantie für bestehende Aufschriften festlegten, die aufgrund der Novelle nicht entfernt werden durften.³²⁾ Die Bestimmungen reagierten auf die Konfliktgeschichte und ihre Instrumentalisierung durch die Politik.³³⁾

III. Ruhe nach dem Sturm?

„Kärnten ist frei vom Ortstafelkonflikt“,³⁴⁾ konnte der von Bundeskanzler Faymann mit dieser Agenda beauftragte Staatssekretär Josef Ostermayer (SPÖ) anlässlich der gefundenen Lösung verkünden – seither haben sich die Parameter der Minderheitenfrage gewandelt.

Die politischen Verhältnisse in Kärnten veränderten sich mit den Landtagswahlen 2013: Die zuvor dominante FPK fiel von über 40 % zurück auf 16,85 % der Stimmen, die SPÖ erreichte 37,13 %.³⁵⁾ Es folgte die Bildung einer

21) Vgl VfSlg 15.970/2000; 16.404/2001; 25.02.2011, V124/10. Im Amtssprachenkenntnis (VfSlg 15.970/2000) wird die Zulassung der Amtssprache für die gesamte Gemeinde Eberndorf festgestellt.

22) Insb EuGH 24. 11. 1998 Rs C-274/96 (Bickel und Franz) ECLI:EU:C:1998:56 oder EuGH 27. 3. 2014 Rs C-322/13 (Rüffer/Pokorná) ECLI:EU:C:2014:189. Analyse durch Kolonovits, Amtssprachen, Diskriminierungsverbot und Minderheitenschutz, in ecolex 2014, 701.

23) Eine Ermächtigungsnorm in § 13 Abs 3 VoGrG erlaubt Gemeindeorganen, die Amtssprache zu verwenden, wenn es den Verkehr mit Personen erleichtert und sie dazu grundsätzlich in der Lage sind. Dies ist in beiden Gemeinden für alle Bürger möglich und daher eine Kompensationsmöglichkeit für die Einschränkung. Eine Verpflichtung dazu besteht nicht. Hierzu Pirker, ÖJZ 2012, 401 ff; Kolonovits, migraLex 2011, 65 ff.

24) CM/ResCMN (2004)1; CM/ResCMN (2008)3. Vgl Pirker, Art 10 RÜ. B.2. Österreich, in Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein (Hrsg), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (2015) Rz 5.

25) ACFC/OP/III/(2011)005 para 19; 51 ff; 89 ff; Pirker in Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein, Art 10 RÜ. B.2. Österreich Rz 5 ff. Außerdem riet der Ausschuss, weitere topografische Hinweise in der Sprache der Minderheit anzubringen: ACFC/OP/III/(2011)005 para 94. Auch das Expertenkomitee zur Überprüfung der Europäischen Charta für Regional- und Minderheitensprache würdigte den Kompromiss und bemängelte die fehlende Einbindung der Minderheitenvertreter; freiwillige Regelungen sollten genützt werden, um die Inkonsistenzen der Regelung zu kompensieren, so das Gremium: CM (2012) 142 para 254. Zur Problematik der Verhandlungen zwischen Bund und Land über Verfassungsrecht mit völkerrechtlichem Ursprung Pöschl, Zukunft 39.

26) ACFC/SR/IV(2016)001 para 13 f.

27) In Österreich üblich ist ein formelles Verständnis von Verfassungsrecht: Verfassungsrecht ist, was ordnungsgemäß als Verfassungsrecht zustande kommt. Notwendig sind erhöhte Quoren im Nationalrat und die Bezeichnung als Verfassungsrecht (Art 44 Abs 1 B-VG).

28) Hesse in Beclin/Karpf/Kassl/Platzer 118 f.

29) Vgl zu dieser Praxis und ihrer Bewertung Öhlinger, Verfassung und Verfassungsrecht zwischen Politik und Recht, in Ehs/Schiegl/Ucakar/Welan (Hrsg), Politik und Recht: Spannungsfelder der Gesellschaft (2012) 51 (58 ff). Zur Bewertung der Ortstafelregelung Pirker in FS Brünner 628 ff; Pirker, Stabilität und Nachhaltigkeit durch (Verfassungs-)Recht? Beispiele aus dem Volksgruppenrecht, in Breitenlechner/Kalteis/Kolar, Kristoferitsch/Lukan/Manolas/Rogatsch/Tobisch (Hrsg), Sicherung von Stabilität durch Recht (2015) 161.

30) VfSlg 19.693/2012. Vgl Pirker, Reform 401 f; Kolonovits, Ortstafelöffnung 66.

31) Die Norm reagiert auf Umgehungsversuche der Kärntner Behörden: Zur vermeintlichen Entsprechung von VfGH-Erkenntnissen wurden Ortstafeln umgestellt, Zusatztafeln mit slowenischen Aufschriften angebracht oder diese Zusatztafeln auf die eigentliche Ortstafeln montiert. Zur Unzulässigkeit dieser Varianten: VfSlg 18.044/2006; 18.318/2007; 19.128/2010.

32) Nach einer Feststellung des Verfassungsausschusses sollte dies für alle bestehenden Aufschriften gelten (AB 1312 BlgNR 24. GP 2). Vgl ErläutRV 1220 BlgNR 24. GP 5; vgl Hesse in Beclin/Karpf/Kassl/Platzer 115; Kolonovits, migraLex 2011, 62 ff; Pirker, ÖJZ 2012, 399 f.

33) Zur jüngeren Geschichte der Ortstafelfrage vgl die Werke in FN 4.

34) Wiener Zeitung, Kärnten frei vom Ortstafelkonflikt, 26.04.2011, in http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/politik/224348_Kaernten-frei-vom-Ortstafelkonflikt.html?em_cnt=224348 (01. 10. 2016).

35) Land Kärnten, Landtagswahl, 3. März 2013, in <https://info.ktn.gv.at/ltwahl2013/> (01. 10. 2016).

„Kenia“-Koalition aus SPÖ, ÖVP und Grünen.³⁶) In der politischen Repräsentation der Volksgruppe in allgemeinen Vertretungskörpern kam es de facto zu Fortschritten, da zwei Angehörige der Volksgruppe als Abgeordnete in den Landtag einzogen (auf den Listen der Grünen und des Team Stronach).³⁷) Im September desselben Jahres gelang einer weiteren Kandidatin aus der Volksgruppe der Einzug in den Nationalrat (NEOS). 2014 wechselte sie ins Europäische Parlament.³⁸) In der zweiten Jahreshälfte führte erstmals eine Angehörige der Volksgruppe den Vorsitz im Bundesrat.³⁹) Die slowenische Einheitsliste/Enotna lista eroberte regional bei den Gemeindevorwahlen im März 2015 zwei Bürgermeisterämter;⁴⁰) slowenischsprachige Bürgermeister regieren in zwei weiteren Gemeinden.⁴¹) Im Gegensatz zu diesen faktischen Entwicklungen wurde eine institutionalisierte Vertretung der Volksgruppe nicht vorangetrieben: Ein Virilmandat, wie es Volksgruppenvertreter in die Diskussion um eine Reform der Kärntner Landesverfassung einbrachten, wurde nicht verwirklicht.⁴²)

Zweisprachigkeit und Minderheitenrechte blieben auch nach der Ortstafelregelung Gegenstand politischer Symbole und Rhetorik. Die FPK kokettierte anlässlich ihrer Neuausrichtung 2013 mit der Ortstafelthematik, und FPK-Landesrat Ragger äußerte bei seiner letzten Regierungssitzung im Juni 2016 Bedauern, bei der Ortstafelregelung nicht stärker eingegriffen zu haben.⁴³) Als die Landtagsabgeordnete Zalka Kuchling (Grüne) 2013 ihre Antrittsrede auch auf Slowenisch hielt, entbrannte eine heftige Diskussion in der Öffentlichkeit. Die „schleichende Entwicklung der Slowenischsprachigkeit im Landtag“ ohne Änderung der Verfassung bezeichnete FPK-Landesrat Ragger als gefährlich wegen möglicherweise geschürter Emotionen.⁴⁴) Das Land Kärnten nützte hingegen die offiziellen Feierlichkeiten zum 10. Oktober, um sie unter das Motto zu stellen: „Zukunft gestalten, Vergangenheit verstehen“. Die slowenische Sprache war präsent in Ansprachen und einem slowenischen Lied. Landeshauptmann Kaiser betonte die Chancen von Kärntens Zweisprachigkeit und kultureller Vielfalt.⁴⁵) Im Wappensaal des Kärntner Landhauses wurde im Folgejahr eine Gedenktafel für Abgeordnete, die Opfer des NS-Regimes geworden waren, angebracht, mit der zweisprachigen Überschrift: „Unvergessen – Nepozabljeni“. ⁴⁶) In den offiziellen Feierlichkeiten zum 95-jährigen Jubiläum der Volksabstimmung am 10. Oktober 2015 zeigte sich das Land bemüht um sichtbare Zweisprachigkeit: Das Gemeinsame sei vor das Trennende zu stellen, betonte Landeshauptmann Kaiser, und eine Maturantin am BG für Slowenen in Klagenfurt, Katharina Wrolich, sprach sich für eine Nennung der slowenischen Volksgruppe in der neuen Kärntner Landesverfassung aus.⁴⁷) Diese Aufnahme wurde 2016 in Aussicht gestellt – nicht ohne Diskussion, ob sie überhaupt oder, wenn, mit der Bezeichnung der Volksgruppe als „slowenisch“ oder „autochthon“ erfolgen sollte.⁴⁸) Man einigte sich auf ein – der Bundesverfassung in Art 8 Abs 2 B-VG vergleichbares – Bekenntnis zur Volksgruppe: „Das Land Kärnten bekennt sich zu seiner gewachsenen sprachlichen und

kulturellen Vielfalt. Sprache und Kultur, Traditionen und kulturelles Erbe sind zu achten, zu sichern und zu fördern. Die Fürsorge des Landes und der Gemeinden gilt den deutsch- und slowenischsprachigen Landsleuten gleichermaßen.“

In der öffentlichen Wahrnehmung scheint eine „Normalisierung“ des Slowenischen eingetreten zu sein, wie zB der letzte Bericht des Expertenkomitees des Europarates zur Überprüfung der Europäischen Charta für Regional- und Minderheitensprachen (SC) andeutete. Er erkannte eine positive Entwicklung in der Öffentlichkeit und stellte fest, immer weniger Sprecher würden davor zurückschrecken, Slowenisch in der Öffentlichkeit einzusetzen. Aus

36) *Die Presse*, „Historischer Tag“: Kärntens „Kenia-Koalition“ besiegt, 26.03.2013, in http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/1380662/Historischer-Tag_Kaerntens-KeniaKoalition-besiegt (01.10.2016).

37) Zalka Kuchling und Lojze Dolinar; Letzterer schied nach wenigen Monaten aus gesundheitlichen Gründen bereits wieder aus dem Landtag aus. *EL*, Volksgruppe im Landtag?, 07.03.2013, in http://www.elnet.at/blog/details/volksgruppe_im_landtag/ (01.10.2016)

38) Angelika Mlinar. *NSKS*, Dr. Angelika Mlinar zieht in Nationalrat ein!, in <http://nks.at/deutsch/?p=1543> (01.10.2016); *Europäisches Parlament*, Abgeordnete. Angelika Mlinar, in http://www.europarl.europa.eu/meps/de/125026/ANGELIKA_MLINAR_cv.html (01.10.2016); *Stainer-Hämmerle*, Die EU-Wahl aus Kärntner Sicht, in *Anderwald/Filzmaier/Hren* (Hrsg), Kärntner Jahrbuch für Politik 2014 (2014) 21 (29f).

39) Ana Blatnik, Bundesrätin seit 2004. *Kurier*, 24.07.2014, Ana Blatnik hält „Jungfernrede“ als Präsidentin, in <https://kurier.at/politik/inland/bundesrat-hohes-haus-ana-blatnik-haelt-jungfernrede-als-praesidentin/76.322.468> (01.10.2016).

40) Franz Josef Smrtnik, bereits seit 2009 Bürgermeister in Bad Eisenkappel/Železna Kapla, und Bernard Sadovik in Globasnitz/Globasnica; zusätzlich haben zweisprachige Bürgermeister: Bleiburg/Pliberk und Feistritz ob Bleiburg/Bistrica pri Pliberku (beide SPÖ). *Kleine Zeitung*, 16. März 2015, Einheitsliste/Enotna lista stellt jetzt zwei Bürgermeister, in http://www.kleinezeitung.at/kaernten/voelkermarkt/4686741/Stichwahl_Einheitsliste-stellt-jetzt-zwei-Buergermeister- (01.10.2016); *ORF*, 15.03.2015, Erstmals zwei EL-Gemeindechefs, in <http://volksgruppen.orf.at/slovenji/meldungen/stories/2699903/> (01.10.2016).

41) *ORF*, 15.03.2015, Erstmals zwei EL-Gemeindechefs, in <http://volksgruppen.orf.at/slovenji/meldungen/stories/2699903/> (01.10.2016).

42) Vgl zu dieser Diskussion eingehend die Beiträge in *Hafner/Neisser/Pandel* (Hrsg), Die neue Kärntner Landesverfassung und die Beteiligung der slowenischen Volksgruppe (2014).

43) *Krone*, Ragers letzte Regierungssitzung, 16.06.2016, in <http://www.krone.at/kaernten/ragers-letzte-regierungssitzung-kaernten-inoffiziell-story-514842> (01.10.2016).

44) *Standard*, Ragger: Slowenisch im Landtag gefährlich, für eigenen Sohn aber gut – derstandard.at/1363708733390/FPK-Obmann-Christian-Ragger-im-derStandardat-Interview, 22.04.2013, in <http://derstandard.at/1363708733390/FPK-Obmann-Christian-Ragger-im-derStandardat-Interview> (01.10.2016).

45) *APA OTS*, Pressedienst Land Kärnten: Kärnten feierte den 10. Oktober: „Zukunft gestalten, Vergangenheit verstehen“, 10. Oktober 2013, in http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20131010_OTS0179/kaernten-feierte-den-10-oktober-zukunft-gestalten-vergangenheit-verstehen (01.10.2016).

46) *Land Kärnten*, Gedenktafel erinnert an sechs politische Opfer der NS-Diktatur, 08.05.2014, in http://www.ktn.gv.at/144284p_DE-ktn.gv.at-Ergebnisse_Suche_in_News?newsid=22631&search144288= (01.10.2016).

47) *Kleine Zeitung*, Gemeinsames ganz nach vorne stellen, 10. Oktober 2015, in http://www.kleinezeitung.at/kaernten/klagenfurt/4840539/10-OktoberFeier_Gemeinsames-ganz-nach-vorne-stellen (01.10.2016).

48) *ORF*, Kärnten bekommt neue Landesverfassung, in <http://kaernten.orf.at/news/stories/2738198/> (01.12.2015); vgl ACFC/SR/IV(2016)001 126.

Sicht der Betroffenen war dies auf die Topografie-regelung zurückzuführen.⁴⁹⁾ Für eine Normalisierung spricht auch die nach wie vor große Nachfrage nach slowenischem Unterricht.⁵⁰⁾ Sie entwickelte sich in den letzten Jahrzehnten und ist auch durch Umbrüche in der makropolitischen Situation zu erklären: Slowenisch ist heute eine Sprache des Nachbarlandes in der Europäischen Union. Sie wird aus ökonomischen, rationalen, kulturellen oder emotionalen Motiven gelernt und hat, anders als in den intensiven Phasen des Konflikts, nicht mehr die Funktion eines ethnischen Markers.⁵¹⁾

In der Volksgruppenpolitik ist mit der Lösung der Ortstafelfrage ein „Druckmittel“ und Motor für Veränderungen weggefallen: So ist das VoGrG 1976 aus dem Ortstafelstreit heraus entstanden, und auch die jüngste Reform des Volksgruppenrechts wurde parallel zu den Verhandlungen über die Lösung der Ortstafelfrage in Angriff genommen. Ein zentraler Konflikt wurde ausgeräumt. Im Minderheitenrecht blieben dennoch einige Fragen offen: 2012 kam der Prozess zur Reform des Volksgruppenrechts zum Erliegen. Zu umstritten waren die Vorschläge. Die 2011 vereinbarte strukturelle Absicherung der slowenischen Musikschule erfüllte die Kärntner Landesregierung erst 2015. Noch im Sommer 2016 forderte der Rat der Kärntner Slowenen in einem Schreiben an den neuen Bundeskanzler die vollständige Erfüllung der Vereinbarung und eine Wiederaufnahme der Reform des Volksgruppenrechts.⁵²⁾

IV. Neuausrichtung des Volksgruppenrechts: Sprache und Kultur?

Zum Zeitpunkt der „Ortstafellösung“ war das österreichische Volksgruppengesetz 35 Jahre alt. 1976 schuf es eine Grundlage für die Förderung und den Erhalt der Volksgruppen und ihres „Volkstums“ – nicht nur aus staatspolitischer oder kultureller Raison, sondern um ihren Angehörigen die „Entfaltung der Persönlichkeit und Individualität“⁵³⁾ zu erlauben.⁵⁴⁾ Das VoGrG sollte die Verpflichtungen der Republik Österreich aus den Staatsverträgen von St. Germain und Wien umsetzen, Volksgruppenbeiräte als Interessenforen der Minderheiten etablieren und die Bestimmungen für alle Volksgruppen in einem Gesetz konzentrieren.⁵⁵⁾ Inzwischen ist es 40 Jahre alt. Das spricht für seine Beständigkeit, doch es ist höchst an der Zeit für eine Anpassung an aktuelle Herausforderungen.⁵⁶⁾

Um eine „Modernisierung“⁵⁷⁾ bemühte sich die jüngste Reforminitiative der Bundesregierung. In drei Gruppen wurde 2009–2012 gearbeitet: „Sprache und Bildung“, „Wirtschafts- und Regionalpolitik“ und „Rechts- und Strukturfragen“.⁵⁸⁾ Zu den diskutierten Problemen gehörten ua: Abwanderungsbewegungen von Angehörigen der Volksgruppen aus autochthonen, traditionell strukturschwachen Siedlungsgebieten, in denen ihre Rechte besonders geschützt sind; didaktische Anforderungen, die steigende Nachfrage nach zweisprachigem Unterricht erzeugen, da Personen ohne Vorkenntnisse der Minderheitensprachen mit Angehörigen der Volksgrup-

pen gemeinsam unterrichtet werden, wobei sicherzustellen ist, dass die Volksgruppenangehörigen ein hohes Sprachniveau erreichen, um ihre Sprache erhalten und von ihren Rechten Gebrauch machen zu können (zB Amtssprache); Überarbeitungen der Förderbedingungen, Volksgruppenbeiräte und Begrifflichkeiten.⁵⁹⁾ Ein Entwurf scheiterte 2012.⁶⁰⁾ Das aktuelle Regierungsprogramm sieht keine weiteren Novellierungen des VoGrG vor.⁶¹⁾

Ein Rückblick auf den Entwurf lohnt, weil er strukturelle Probleme und Weichenstellungen des österreichischen Volksgruppenrechts aufgriff und eine Neuausrichtung intendierte – „zum Schutz und zur Förderung der Volksgruppen sowie der sprachlichen und kulturellen Vielfalt in Österreich“⁶²⁾. Begriffe sollten an „eine moderne und pluralistische Gesellschaft“⁶³⁾ angepasst, Volksgruppenbeiräte nach einem „zivilgesellschaftlichen Modell“ neu

49) CM(2012)142 para 151f.

50) ZB *Sandrieser/Weinfurter*, Landesschulrat für Kärnten. Abteilung VII Minderheitenschulwesen. Jahresbericht über das Schuljahr 2013/14 (2014), 21 ff, in <http://www.2sprachigebildung.at/jahresbericht2014.pdf> (01.10.2016); vgl *Die Presse*, Kärnten: Zweisprachiger Unterricht wird beliebter, in http://diepresse.com/home/bildung/schule/3881903/Kaernten_Zweisprachiger-Unterricht-wird-beliebter (01.10.2016).

51) *Busch*, Slowenisch in Kärnten – Sprache jenseits ethnischer Kategorien, in *Wintersteiner/Gombos/Gronold* (Hrsg), *Grenzverkehr/ungen. Mehrsprachigkeit, Transkulturalität und Bildung im Alpen-Adria-Raum* (2010) 174 (179); *Reiterer*, Lebenswelt Muttersprache. Das Slowenische und seine heutige Wahrnehmung – Ein Bericht, in *Anderwald/Karpf/Valentin* (Hrsg), *Kärntner Jahrbuch für Politik 2000* (2000) 340 (349 ff); *Vavti*, „Wir haben alles in uns“. Identifikationen in der Sprachenvielfalt. Beispiele aus Südkärnten (Österreich) und dem Kanaltal (Italien) (2009) 93; *Pirker*, Wir sind Kärnten – Mi smo Koroška. Jugend, Begegnung und Politische Bildung in Volksgruppenfragen (2013) 65; *Wakounig*, Der heimliche Lehrplan der Minderheitenbildung. Die zweisprachige Schule in Kärnten (2008) 320 ff. Änderungen im politischen Klima und gesteigerte Bereitschaft von Familien, nicht slowenischsprachigen Kindern eine zweisprachige Ausbildung zu ermöglichen, erkennt *Sandrieser*, *Kärnten – Schatzkiste der Möglichkeiten zum Sprachenlernen*, in *Wolf/Sandrieser/Vukman-Artner/Domej* (Hrsg), *Natürlich zweisprachig* (2013) 110 (111).

52) NSKS, 6. juli 2011 – 5 let po sprejetju Zakona o narodnih skupnostih, 04.07.2016, in <http://nksk.at/?p=3285> (01.10.2016).

53) ErläutRV 217 BigNR 14. GP 7.

54) ErläutRV 217 BigNR 14. GP 7.

55) ErläutRV 217 BigNR 14. GP 7.

56) Diesen Herausforderungen widmet sich ua *Pirker*, *Sprache. Recht. Identität. Lektionen aus dem zweisprachigen Kärnten und dreisprachigen Südtirol. Perspektiven des Österreichischen Volksgruppenrechts* (2014) [ng Diss]. Die folgenden Abschnitte basieren auf Ergebnissen dieser Arbeit.

57) 371/ME 24. GP Erläut 2.

58) 371/ME 24. GP Erläut 2.

59) 371/ME 24. GP Erläut 2. Vgl *Pirker*, *Sprache* 44 ff; 191 ff.

60) ZB *Österreichisches Volksgruppenzentrum*, Stellungnahme zum Entwurf der Novelle zum Volksgruppengesetz, 2012; *Wiener Zeitung*, *Volksgruppengesetz seit einem Jahr in der Warteschleife*, 24.07.2013, in http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/politik/563948_Volksgruppengesetz-seit-einem-Jahr-in-der-Warteschleife.html (01.10.2016).

61) *Republik Österreich*, *Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013–2018*. Erfolgreich. Österreich. (2013); ACFC/SR/IV(2016)001 10 ff.

62) 371/ME 24. GP Erläut 2.

63) 371/ME 24. GP Erläut 2.

konstituiert und ein eher ergebnisorientiertes System der Volksgruppenförderung verwirklicht werden.⁶⁴⁾

In den Begrifflichkeiten des VoGrG wurden überkommene Elemente mit „ethnisch-völkischem Kern“⁶⁵⁾ erkannt; insb in der Volksgruppendefinition:⁶⁶⁾ „beheimatet“, „eigenes Volkstum“.⁶⁷⁾ Die bisherige Legaldefinition sollte durch eine taxative Auflistung der Volksgruppen ersetzt werden.⁶⁸⁾ Wie die Erl klarstellten, handelte es sich um die in Teilen des Bundesgebietes wohnhaften und beheimateten Gruppen österreichischer Staatsbürger mit „eigener (...) Sprache und Kultur“.⁶⁹⁾ Sie wurden als entscheidende Kriterien verstanden.⁷⁰⁾ Begründet wurde dies mit der Anpassung an rechtliche Vorgaben, zB jene des Europarates oder das unionsrechtliche Diskriminierungsverbot, und faktische Veränderungen: Volksgruppen würden in Österreich nicht als „kleine Nationen“ leben, sondern sich durch Sprache und Kultur unterscheiden. Daher seien sie Teil der Zivilgesellschaft und bräuchten keine „Repräsentations- und Kommunikationsorgane“ mit einem „Mehrheitsvolk“, wie zB Selbstverwaltungskörper.⁷¹⁾ In einer pluralistischen Gesellschaft relativiere sich auch die Grenze zu neuen Minderheiten. Daher sei ein „historisch-pragmatischer“ Ansatz angezeigt, um autochthonen Gruppen die Volksgruppenförderung und -beiräte zu sichern und „die Dichotomie zwischen autochthonen Volksgruppen und neuen Minderheiten“ zu lösen.⁷²⁾

Die aktuelle Volksgruppendefinition basiert unzweifelhaft auf ethnischen Konzepten.⁷³⁾ Man knüpfte in der Begrifflichkeit, wie Ermacora berichtet, an „die modernen demokratiepolitischen Überlegungen zur Identitätsfrage an: Heimatgefühl, Gruppenbewusstsein, Wille zur Erhaltung der Gruppencharakteristika stehen im Vordergrund“.⁷⁴⁾ Problematisch ist die damit suggerierte Vorstellung einer homogenen Kultur und Identität, die zur Herstellung von In-Group- und Out-Group-Situationen zwingt und Erkenntnisse über flexible Zugehörigkeiten und Entwicklungen wie Abwanderungsbewegungen negiert.⁷⁵⁾ Das Abstellen auf Sprache und Kultur könnte auf ein Abgehen von der ethnischen Konzeption hindeuten.⁷⁶⁾ In einer neuen Zielbestimmung hätte sich der Entwurf zudem – in Anlehnung an Art 6 (1) RÜ – zur Förderung des interkulturellen Dialogs und „der sprachlichen Vielfalt in der Gesellschaft“ bekannt.⁷⁷⁾ Zwei zusätzliche Bestimmungen hätten empfohlen, dass Gebietskörperschaften und sonstige Körperschaften öffentlichen Rechts über die Verpflichtungen des VoGrG hinaus topografische und andere Aufschriften „tunlichst“ zwei- oder mehrsprachig anbringen und Volksgruppensprachen in Veröffentlichungen verwenden sollen, wofür Förderungen möglich gewesen wären.⁷⁸⁾ Darin wären einzelne Schritte in Richtung Weiterentwicklung des VoGrG gelegen.

Insgesamt vermengte die Initiative mehrere Elemente: die Reform des Volksgruppenschutzes, die Repräsentation der Volksgruppe, ihre Rechtsdurchsetzung und die Grenze zu neuen Minderheiten – mit klarem Ergebnis: Die Grenze zu neuen Minderheiten bliebe weiterhin die Beheimatung,⁷⁹⁾ die in absehbarer Zeit von neuen

Gruppen österreichischer Staatsbürger erfüllt werden könnte. Da sich die Grenze zu alten Minderheiten in einer pluralistischen Gesellschaft damit relativiere, so die Argumentation, benötigten Volksgruppen keine Repräsentationsorgane oder Selbstverwaltungskörper. Stattdessen sollten die Volksgruppenbeiräte im Sinne eines „zivilgesellschaftlichen Modells neu konstituiert“ werden.⁸⁰⁾ Dazu sah die Novelle Änderungen ihrer Aufgaben und Besetzung vor; gegen die Bestellung sollte repräsentativen Organisationen keine Beschwerdemöglichkeit beim VwGH (§ 4 Abs 1 VoGrG) mehr zustehen.⁸¹⁾

64) 371/ME 24. GP Erläut 2.

65) Hesse, Autochthonie und neue Minderheiten – Grundlagen und Perspektiven für die Reform des österreichischen Volksgruppengesetzes, in *Karpf/Kassl/Platzer/Puschnig* (Hrsg), Dialog und Kultur. Europäische Volksgruppenkongresse 2011 und 2012 (2013) 37 (38).

66) Aktuell definiert § 1 (2) VoGrG Volksgruppen als „in Teilen des Bundesgebietes wohnhaften und beheimateten Gruppen österreichischer Staatsbürger mit nichtdeutscher Muttersprache und eigenem Volkstum“.

67) Hesse, Autochthonie 38.

68) § 1 (1) VoGrG-Entwurf: „Volksgruppen im Sinne dieses Bundesgesetzes sind folgende autochthone Volksgruppen: die kroatische Volksgruppe, die Volksgruppe der Roma, die slowakische Volksgruppe, die slowenische Volksgruppe, die tschechische Volksgruppe und die ungarische Volksgruppe“ (371/ME 24. GP). In der Begrifflichkeit von Art 8 (2) B-VG werden diese Gruppen als „autochthone“ Volksgruppen bezeichnet (371/ME 24. GP Erläut 3).

69) 371/ME 24. GP Erläut 3.

70) Hesse, Autochthonie 39.

71) Hesse, Autochthonie 38ff.

72) Hesse, Autochthonie 40f.

73) Vgl die Zielsetzung des Erhalts des Bestandes der Volksgruppen (§ 1 (1) VoGrG) und ihres Volkstums (§ 8 (1) VoGrG). Zum Volkstumsbegriff in Europa *Salzborn*, Ethnisierung der Politik. Theorie und Geschichte des Volksgruppenrechts in Europa (2005) 274ff; *Lahnsteiner*, Minderheiten. Versuch einer völkerrechtlichen Begriffsbestimmung (2014) 173ff; zum VoGrG: zB *Wakounig*, Der geheime Plan 114ff; *Hentges*, „Brücken für unser Land in einem neuen Europa“? Minderheiten- und Volksgruppenpolitik in Österreich, in *Butterwege/Hentges* (Hrsg), Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik (2006) 183; *De Cillia*, Von Volksstämmen, Minderheiten und Volksgruppen. Terminologische Bemerkungen zum Thema, in *Wolf/Sandrieser/Vukman-Artner/Domej* (Hrsg), Natürlich zweisprachig (2013) 13.

74) *Ermacora*, Zum Recht auf Schutz der Minderheiten, in *Henke* (Hrsg), Leben lassen ist nicht genug. Minderheiten in Österreich (1988) 215.

75) *Wakounig*, Der geheime Plan 115ff; *Toivanen*, Das Paradox der Minderheitenrechte in Europa, SWS-Rundschau 2/2005, 185 (193ff; 201ff).

76) Das Österreichische Volksgruppenzentrum erkennt in dieser begrifflichen Veränderung iVm dem zivilgesellschaftlichen Modell ebenfalls eine „Denationalisierung der autochthonen Volksgruppen“, so *Österreichisches Volksgruppenzentrum*, Stellungnahme 2.

77) § 1 (3) VoGrG-Entwurf.

78) Vgl §§ 12 (5) und 13 (4) VoGrG-Entwurf.

79) Anders *Rautz*, Die Ortstafellösung als Beispiel eines sich im ständigen Wandel befindlichen Rechts- und Gesellschaftssystems, in *Pandel/Hren* (Hrsg), Ein Jahr danach. Die Ortstafelregelung 2011 und was daraus wurde (2012) 241 (249): Völkische und nationale Aspekte werden als grundlegendes Unterscheidungsmerkmal zwischen alteingesessenen und neuen Minderheiten identifiziert.

80) 371/ME 24. GP Erläut 2.

81) § 2ff VoGrG-Entwurf; 371/ME 24. GP Erläut 3; *Kolonovits*, Zur Novelierung des österreichischen Volksgruppengesetzes: Eine Stellungnahme im Auftrag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien, EJM 2/2012, 104.

Vertreter der Volksgruppe kritisierten diese Änderungen, weil sie die Stellung der Beiräte verschlechterten, deren Konstruktion die Gremien des Europarates wegen mangelhafter effektiver Partizipation mehrfach beanstandet hatten.⁸²⁾ Anstelle der Beiräte plädierten Teile der Volksgruppenvertreter für Durchsetzungsmöglichkeiten korporativer Rechte, zB im Wege eines Verbandsklagerechts oder durch Einrichtung von Selbstverwaltungskörpern, die die Reform ablehnt.⁸³⁾ Unter dem Paradigma des „Pluralismus“ wäre die Grenze zwischen neuen und alten Minderheiten vermeintlich relativiert und ein primär individualrechtlich konzipierter Minderheitenschutz verfolgt worden, der von Ansätzen Kritik erfuhr, die zusätzlich zu individuellen Rechten „im Zeichen der Vielfalt (auch) der Kulturen (...) ein Recht auf – kollektive – kulturelle Existenz“⁸⁴⁾ zuerkennen.⁸⁵⁾ Gemessen an einem solchen Pol wäre die Reform ein Stillstand gewesen. Sie hat aber Perspektiven für die Entwicklung eines flexibleren Volksgruppenrechts aufgezeigt, konkret zB in Zielsetzungen, der Didaktik oder Regionalförderung, allerdings unter Verweigerung effektiver Partizipationsmechanismen und kollektivrechtlicher Ansätze.⁸⁶⁾

V. Perspektiven: Minderheitenschutz und Sprachförderung

Der Minderheitenschutz steht in Kärnten vor der Herausforderung, auf Veränderungen in der Minderheitensituation angemessen zu reagieren, der Pluralität von Identitäten gerecht zu werden und die Funktionalität des Slowenischen zu gewährleisten. Dabei könnte ein Fokus auf Sprache und Kultur durchaus als „modern“ angesehen werden. Sozialwissenschaftliche Studien zeigen, dass neben „bewussten“ und politisch oder kulturell engagierten Volksgruppenangehörigen und Assimilierten vielfältigste Identitätskonzepte zwischen Mehrheit und Minderheit bestehen, die sich in ihren Bezügen zu Herkunft, Ethnie, Sprache und Kultur unterscheiden.⁸⁷⁾ Diversität wird besonders unter jungen Menschen sichtbar, die ihre Identitätsvielfalt leben; Herausforderungen bestehen auch insb für Kinder aus gemischten Beziehungen.⁸⁸⁾ Allen Konzepten gemeinsam sind Bezüge zur slowenischen Sprache. Sie wird von einem immer größeren Teil von Personen der Mehrheitsbevölkerung gelernt. Eine positive Integration der Sprache in das Selbstkonzept gelingt eher, wenn sie auch im öffentlichen Leben funktional ist und über Marktwert und Sozialprestige verfügt. Dazu kann effektiver Minderheitenschutz beitragen.⁸⁹⁾

Hilfreich für dessen Weiterentwicklung ist eine Zwei-Ebenen-Perspektive: Sie ergänzt (1) den Schutz der *Minderheit* in Form individueller oder kollektiver Rechte mit einer Ebene, die (2) *Sprache* als objektives Schutzgut verankert und fördert, um Identitätsvielfalt zu entsprechen, sich dem Interesse der Mehrheitsbevölkerung zu öffnen, die Sprache als Potenzial kultureller Vielfalt zu schützen und den Mehrwert von Minderheiten⁹⁰⁾ aususchöpfen – durch indirekte, breitere kulturell-sprachliche Instrumente, zB wirtschafts- und regionalpolitische Maßnahmen oder Regionalsprachenkonzepte, die sowohl der

Minderheit als auch der Mehrheit entgegenkommen, ohne Volksgruppenrechte einzuschränken.⁹¹⁾ Ein solches Modell versteht Minderheiten- und Sprachschutz als komplementär und als „direkt“ (1) und „indirekt“ (2) minderheitenfördernd.⁹²⁾ Damit überwindet es Gegensätze in den Zugängen der Volksgruppenorganisationen, wobei der eher konservativ ausgerichtete Rat der Kärntner Slowenen stärker für Ebene 1 und die Einrichtung kollektiver Rechte und Institutionen zu ihrer Wahrnehmung plädiert, während sich der linksorientierte Zentralverband eher Ebene 2 und pluralistischen Ansätzen öffnet.⁹³⁾

82) Zuletzt CM/ResCMN(2012)7; ACFC/OP/III/(2011)005 para 129 ff; vgl Kössler, Art 15 RÜ. 2. Österreich, in Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein (Hrsg), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (2015) Rz 2 ff; anders die Position Österreichs in seinem vierten Staatenbericht: ACFC/SR/IV(2016)001 15.

83) Österreichisches Volksgruppenzentrum, Stellungnahme 2 ff.

84) Pfeil, Zur Novellierung des österreichischen Volksgruppengesetzes. Einführung und Kommentar, EJM 2/2012, 88 (96).

85) Pfeil, Zur Novellierung 96 ff.

86) Vgl zur Bewertung insg Pirker, Sprache 287 ff; zur konzeptionellen Einordnung: Pirker, One Step Forward, Two Steps Back? Reflections on the Recent Attempts to Reform the Austrian National Minorities Act of 1976, in Äkermark/Bloed/Brands Kehris/Hofmann/Malloy/Marko/Packer/Palermo/Roter/Suksi/Weller (Hrsg), European Yearbook of Minority Issues (2015) 339.

87) ZB Merkač, Lebenswelten Slowenischer Jugendlicher. Volksgruppenidentitätsfindung – Emanzipation in Kärnten (1986); Boeckmann/Bunner/Egger/Gombos/Jurić/Larcher (Hrsg), Zweisprachigkeit und Identität (1988); Guggenberger/Holzinger/Pöllauer/Vavti (Hrsg), Ethnische Identitätsbildung in der slowenischen Minderheit Kärntens. Bericht zur Studie (1994); jüngere Studien: Vavti, „Wir haben alles in uns“; Vavti, „Ich bin einfach ein Mensch“. Ethnische Selbstverortung und lokale Bezüge junger Slowenen in Kärnten (Österreich) (2013).

88) Vavti, „Slowenisch ist meine Heimat, irgendwiel!“ – Identifikationsmuster bei jungen Sloweninnen und Slowenen in Kärnten, in Anderwald/Filzmaier/Hren (Hrsg), Kärntner Jahrbuch für Politik 2012 (2012) 97.

89) Oppenrieder/Thurmair, Sprachidentität im Kontext von Mehrsprachigkeit, in Janich/Thim-Mabrey (Hrsg), Sprachidentität – Identität durch Sprache (2003) 39 (42 ff); Voltmer, Grund und Anlass des Sprachenlernens, in Abel/Stuffesser/Putz (Hrsg), Mehrsprachigkeit in Europa: Erfahrungen, Bedürfnisse, Gute Praxis (2006) 481 (485 ff); Pirker, Sprache 128 ff.

90) Zur „Mehrwertdiskussion“ ua Vogt, Mehrwert durch Minderheiten? Das VIII. Collegium PONTES Görlitz-Zgrozelec-Zhořelec, EJM 2/2009, 55; Kreck, Zur Diskussion gestellt: Autochthone Minderheiten und ökonomischer Mehrwert, EJM 3/2011, 149; Pfeil, Minderheiten: Anerkennung – Toleranz und Förderung – Mehrwert, EJM 3/2011, 145; Pfeil/Pan, Neue Perspektive beim Europarat: Minderheitensprachen als Instrument der Regionalentwicklung, EJM 2/2010, 100.

91) Pirker, Sprache 178 ff.

92) In Anlehnung an die Analyse in Pan, Die Bedeutung von Minderheiten- und Sprachschutz für die kulturelle Vielfalt Europas, EJM 1/2008, 11 (22 f) zu RÜ und SC.

93) Hierzu zB Smrtnik/Kulmesch, Zum inneren Differenzierungsprozess des Konfliktes zwischen den beiden Zentralorganisationen der Kärntner Slowenen nach 1945. Die Sicht des „Rates der Kärntner Slowenen“, in Karner/Moritsch (Hrsg), Aussiedlung – Verschleppung – nationaler Kampf (2005) 225 (236); Sturm, Das Verhältnis innerhalb der slowenischen Minderheit. Die Sicht des „Zentralverbandes slowenischer Organisationen“, in Karner/Moritsch (Hrsg), Aussiedlung – Verschleppung – nationaler Kampf (2005) 243 (255); Pipp, Eine gemeinsame politische Vertretung der Kärntner Slowenen, in Anderwald/Valentin (Hrsg), Kärntner Jahrbuch für Politik 1994 (1994) 207 (208 ff); Sturm, Ein Paradigmenwechsel in den Köpfen ist notwendig (Kritische Hinterfragung des klassischen Volksgruppenschutzes), in Anderwald/Filzmaier/Hren (Hrsg), Kärntner Jahrbuch für Politik 2005 (2005) 221 (230 ff); Pirker, Sprache 101 ff.

Eine Kombination aus Minderheitenschutz und Förderung der Sprache entspricht nicht nur gesellschaftlichen Anforderungen. Sie gründet auch auf rechtlichen Prämissen: Eine Dualität von „Nationalitäten- und Sprachenschutz“ kam bereits in Art 19 des Staatsgrundgesetzes (StGG) zum Ausdruck, der eine Gleichberechtigung *der Volksstämme* (Abs 1) und *der landesüblichen Sprachen* (Abs 2) festschrieb.⁹⁴⁾ Gegenwärtig bekennt sich die Republik Österreich in einer Staatszielbestimmung in Art 8 (2) B-VG zu ihrer „gewachsenen sprachlichen und kulturellen Vielfalt, die in den autochthonen Volksgruppen zum Ausdruck kommt“. Die Bestimmung verpflichtet, neben Bestand und Kultur die „*Sprache* (...) dieser Volksgruppen *zu achten, zu sichern und zu fördern*“. Art 8 (2) B-VG liegt ein ähnlich janusköpfiges Verständnis zugrunde wie Art 19 StGG. Die Staatszielbestimmung ist doppelfunktional und bietet eine Basis für eine Reihe von Fördermöglichkeiten.⁹⁵⁾ Komplementär wirken schließlich auch die Schutzziele und Instrumente von RÜ und SC im Bereich der Sprachenrechte.⁹⁶⁾ Wie Pan analysiert, zielt das Rahmenübereinkommen direkt auf den Schutz der Minderheit, während die Sprachencharta Minderheiten indirekt nützt, da sie sprachlich-kulturelle Maßnahmen umfasst, die für den Erhalt von Minderheitensprachen notwendig sind.⁹⁷⁾ Beide Abkommen erkennen überdies interkulturelle Verständigung und eine Öffnung der Sprache zur Mehrheitsbevölkerung als wesentlichen Faktor für Minderheitenschutz in einer fördernden Umgebung.

Diese mehrfachfunktionale Perspektive bestätigt Defizite im aktuellen Volksgruppenschutz, insb in Begriffen, die nicht einer pluralistischen Gesellschaft entsprechen, und einer Rückbindung an territoriale Anknüpfungspunkte, obwohl Volksgruppenangehörige zunehmend mobiler werden. Problematisch sind zB Beschränkungen topografischer Aufschriften auf Hinweiszeichen in einem Gebiet nach dem Anteil an slowenischsprachiger Bevölkerung, obwohl sie auch als sichtbarer Ausdruck des kulturellen Erbes und der Vielfalt dienen, Einschränkungen der Amtssprache auf bestimmte Gemeinden oder die fehlende Berücksichtigung der Kindergärten und nachfolgenden Bildungswege im Bereich des zweisprachigen Unterrichts. Die Diskussion um die Fortentwicklung des Volksgruppenrechts durch Aufgabe „nationalistischer“ Kriterien suggeriert, dass von einem Volksgruppenschutz ohne Nationalismus der Schutz regionaler Vielfalt, kultureller Besonderheiten und der Sprache liebe. Der Minderheitenschutz darf aber nicht nivelliert, sondern kann durch eine komplementäre Ausrichtung ergänzt werden. Viele Instrumente wären denkbar und wurden von Experten vorgeschlagen, um „klassische“ Minderheitenrechte zu öffnen und zu flexibilisieren, zB Regionalförderungen, die auf Zweisprachigkeit zielen, Presseförderungen, die allen zweisprachig berichtenden Medien zugänglich

sind, Bildungskonzepte, die Volksgruppensprachen im Regelunterricht stärken und ihre Kultur und Geschichte berücksichtigen, Fördertatbestände für zweisprachige Kindergärten und Einrichtungen, die der Sicherung von Sprache und Kultur dienen.⁹⁸⁾ Solche Maßnahmen kämen Minderheiten und ihren Sprachen, aber auch der Mehrheitsbevölkerung zugute. Zu stützen wären sie auf Art 8 (2) B-VG, der sich zu den „autochthonen Volksgruppen“ bekennt und verpflichtet, „ihre Sprache (...) zu achten, zu sichern und zu fördern“. An politische Grenzen stößt ein derart „pluralismustauglicher“ Ansatz freilich dort, wo die Diskussion, die hinter den Normen steckt, nicht auf den Schutz – auch der eigenen – Vielfalt zielt, sondern in einem Mehr oder Weniger an Minderheitenrechten verhaftet bleibt.⁹⁹⁾ Vom „Sonderfall“ Kärnten lässt sich lernen – trotz oder gerade wegen des Ortstafelkonfliktes.

94) *Pernthaler*, Das Nationalitätenrecht Österreich-Ungarns, in *Pan/Pfeil* (Hrsg), Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa (2006) 42 (52) sieht darin auch Staatsstrukturnormen, zB Wertentscheidungen, Gewährleistungspflichten oder institutionelle Garantien, umfasst, die für die Durchsetzung individueller Grundrechte notwendig sind. Auch *Veiter*, Das Recht der Volksgruppen und Sprachminderheiten in Österreich. Mit einer ethnosoziologischen Grundlegung und einem Anhang (1970) 427 erkennt in Art 19 (2) StGG eine Bestimmung mit sprachenrechtlichem Gehalt, die den volksgruppenrechtlichen Inhalt mit umfasst. Der Schutz der Sprache diene den Volksgruppen, soweit der Schutz der Sprache ihrem Erhalt nütze. Nach der Judikatur des VfGH ist die Bestimmung nicht mehr anwendbar (VfSlg 1952/2459). Vgl *Pirker*, Sprache 211 ff.

95) In diese Richtung gehend sieht auch *Boysen* in Art 8 (2) B-VG im Zusammenwirken von SC und österreichischem Recht einen Förderauftrag: *Boysen*, Einführung, in *Boysen/Enbers/Hilpold/Körffgen/Langefeld/Rein/Richter/Rier* (Hrsg), Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen. Handkommentar (2011) Rz 22. Vgl *Pirker*, Sprache 218 ff.

96) Nach den Normen und der Auswahl der Staaten weicht das Schutzniveau in beiden Fällen erheblich voneinander ab. Hierzu *Dunbar*, Comparative Study of the working methods and conclusions of the Committee of Experts of the European Charter for Regional or Minority Languages and the Advisory Committee of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2005) 23. Vgl *Pirker*, Sprache 200 ff.

97) *Pan*, Bedeutung 22 f; *Pan*, Zur Wende in der Minderheitenfrage: Zwischen Gewalt und Vernunft, vom Konflikt- zum Mehrwertpotenzial, EJM 3/2012, 147 (156 f); vgl *De Varennes*, Language protection and the European Charter for Regional or Minority Languages: quo vadis?, in *Dunbar/Parry* (Hrsg), The European Charter for Regional or Minority Languages. Legal Challenges and Opportunities (2008) 25 (26); *Oeter*, The Complementarity of the FCNM and the Language Charter, in *Malloy/Caruso* (Hrsg), Minorities, their Rights, and the Monitoring of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities (2013) 205 (218 ff).

98) Letzteres hätten die §§ 8 (3) und 9 (2) VoGrG-Entwurf vorgesehen.

99) Vgl für diesen Abschnitt mwN *Pirker*, Sprache 259 ff; 270 ff; 280 ff; 285 ff.