

# europa *ethnica*

## BEITRÄGE

<b>Recht und Symbolik</b> <b>Die neue Verfassung des Landes Kärnten in</b> <b>Volkgruppenfragen</b> (Jürgen Pirker) .....	2-8
<b>Situation de l'occitan en 2017</b> <b>Une esquisse</b> (Georg Kremnitz) .....	9-16
<b>Definition of Minorities in</b> <b>Czechoslovakia</b> (René Petráš) .....	17-21
<b>Die Auswirkungen der Kommunisti-</b> <b>chen Ära auf die Minderheiten</b> <b>Mittel-Osteuropas</b> (Ines Gruber) .....	22-28
<b>Die Südtiroler Ortsnamenregelung –</b> <b>ein rechtlich unlösbares Problem?</b> (Peter Hilpold) .....	29-38

## CHRONIK

<b>Workshop für Nachwuchswissen-</b> <b>schaftler-innen</b> <b>„Historische, aktuelle und künftige</b> <b>Themen“</b> (Melanie Frank) .....	39-40
---	-------

## AKTUELLES

Literatur .....	40-56
-----------------	-------

# Recht und Symbolik

## Die neue Verfassung des Landes Kärnten in Volksgruppenfragen

Jürgen Pirker

Die Reform der Kärntner Landesverfassung führt 2017 neuerlich zu Spannungen in der Volksgruppenfrage. National und international schlagen sie hohe Wellen. Die Rede ist von der „Rückkehr eines Geistes“<sup>1)</sup> oder einem „Volksgruppenzwist reloaded“<sup>2)</sup>. Der Beitrag widmet sich der Debatte um eine Aufnahme der slowenischen Volksgruppe in die Kärntner Verfassung und analysiert die Reformvorschläge im Rahmen der Verfassungsautonomie des Landes.<sup>3)</sup>

### I. Ausgangspunkt und Entwicklung der Diskussion

Im Jahr 2013 nimmt sich die Kärntner Landesregierung eine Reform der Landesverfassung zur Aufgabe. Von Beginn an wird die Integration der slowenischen Volksgruppe thematisiert.<sup>4)</sup> Darin liegt ein Novum für das Land, dessen jüngere Vergangenheit von Auseinandersetzungen um Minderheitenrechte, insb zweisprachige topografische Aufschriften,<sup>5)</sup> geprägt war. Nach der Vereinbarung über die Ortstafelfrage 2011 gelingen Fortschritte in der Bundes- und Landespolitik: die Vertretung von Volksgruppenangehörigen in Landtag, Bundesrat und Nationalrat bzw Europaparlament und einigen Gemeinden, verbunden mit einem politischen Wechsel nach den Landtagswahlen 2013 von einer FPK-Regierungsmehrheit zu einer „Zukunftscoalition“ aus SPÖ, ÖVP und GRÜNEN; die Einrichtung eines Dialogforums für das zweisprachige Gebiet oder die Integration der slowenischen Musikschule in das Kärntner Regelschulwesen 2015.<sup>6)</sup> Trotzdem bleiben einige Probleme ungelöst,<sup>7)</sup> und eine Reform des Volksgruppenrechts auf Bundesebene kommt 2012 zum Stillstand. Für das Land Kärnten kann Landeshauptmann Peter Kaiser Ende des Jahres 2016 dennoch feststellen, die „*sprachliche und kulturelle Vielfalt in Kärnten (...)*“ werde „*mittlerweile ganz klar als gesellschaftlicher und auch ökonomischer Vorteil gesehen*“ – „*wir wachsen zusammen, wir wachsen gemeinsam.*“<sup>8)</sup> In der Debatte um die Landesverfassung zeigen sich indes die Schatten der Vergangenheit, die man zu überwinden sucht: So ringt die Regierungskoalition 2015 darum, ob die Kärntner Slowenen als „slowenische“, wie SPÖ und GRÜNE verlangen, oder, wie die ÖVP vorschlägt, als „autochthone“ Volksgruppe bezeichnet werden sollen. Man einigt sich auf eine Formulierung nach dem Vorbild der Staatszielbestimmung in Art 8 Abs 2 B-VG<sup>9)</sup>: „*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.*“ Ein solches Bekenntnis lehnen FPÖ und BZÖ ab und beharren auf einer Volksbefragung.<sup>10)</sup> Durch die Einigung der Koalitionsparteien kehrt in die Diskussion jedoch – vorerst – Ruhe ein.

1) *Süddeutsche*, Österreich: Rückkehr eines Geistes, in <http://www.sueddeutsche.de/politik/oesterreich-rueckkehr-eines-geistes-1.3368065> (17.02.2017).

2) *Neue Züricher Zeitung*, Volksgruppenzwist reloaded, in <https://nzz.at/oesterreich/republik/volksgruppenzwist-reloaded> (17.02.2017).

3) Der Beitrag berücksichtigt den Stand der Reformdiskussion zum 25.02.2017.

4) *Kärntner Zukunftscoalition 2013–2018*, Das Regierungsprogramm (2013) 3ff. Zur Gesamtreform und ihrer Bewertung *Bußjäger*, Die Bewertung des Programms der Kärntner Landesregierung zur Reform der Landesverfassung, in *Hafner/Neisser/Pandel* (Hrsg), Die neue Kärntner Landesverfassung und die Beteiligung der slowenischen Volksgruppe (2014) 63; *Scherwitzl*, Kärnten in neuer Verfassung, in *Hafner/Neisser/Pandel* (Hrsg), Die neue Kärntner Landesverfassung und die Beteiligung der slowenischen Volksgruppe (2014) 95.

5) Zur Entwicklung dieser Frage und ihrer Beurteilung ua *Hilpold*, Der Ortsnamenstreit in Kärnten und in Südtirol aus rechtsvergleichender und völkerrechtlicher Sicht, *JBI* 2/2003, 92; *Pirker*, Kärntner Ortstafelstreit – Der Rechtskonflikt als Identitätskonflikt (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; *Pirker*, Reform des Volksgruppenrechts. Die Lösung der Ortstafelfrage 2011, *ÖJZ* 9/2012, 397 f; *Kolonovits*, Die „Ortstafellösung“ und Amtssprachenregelung in der Volksgruppengesetz-Novelle, *BGBI* I 2011/46, *migraLex* 3/2011, 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 insb *Kolonovits*, Art 7 Z 2–4 StV Wien, in *Korinek/Holoubek et al* (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016); *Hilpold*, Modernes Minderheitenrecht (2001); *Kolonovits*, Sprachenrecht in Österreich (1999).

6) Zur Entwicklung seit der „Ortstafellösung“ siehe *Pirker*, Fünf Jahre „Ortstafelregelung“, 40 Jahre Volksgruppengesetz: Bilanz und Perspektiven für das Volksgruppenrecht, *Europa Ethnica* 3–4/2016, 60; *Vouk*, Fünf Jahre „Ortstafellösung“ – war’s das schon?, *Europa Ethnica* 3–4/2016, 68.

7) *Vouk*, Fünf Jahre 68 ff, skizziert offene Fragen Ende des Jahres 2016 in den Bereichen: Topografie und Amtssprache, Musikschule, Bildungswesen, Volksgruppenförderung, Partizipation.

8) *Kaiser*, Gemeinsam/Skupno, *Europa Ethnica* 3–4/2016, 54.

9) Art 8 Abs 2 B-VG: „Die Republik (Bund, Länder und Gemeinden) bekennt sich zu ihrer gewachsenen sprachlichen und kulturellen Vielfalt, die in den autochthonen Volksgruppen zum Ausdruck kommt. Sprache und Kultur, Bestand und Erhaltung dieser Volksgruppen sind zu achten, zu sichern und zu fördern.“

10) *ORF*, Verfassungsreform: ÖVP lenkt ein, in <http://kaernten.orf.at/news/stories/2734219/> (21.02.2017); *ORF*, Kärnten bekommt neue Landesverfassung, in <http://kaernten.orf.at/news/stories/2738198/> (21.02.2017); vgl *ACFC/SR/IV*(2016)001 126.

Kurz vor Abschluss der Reformverhandlungen zieht die ÖVP den Kompromiss erneut in Zweifel. SPÖ und GRÜNE bestehen auf dem Bekenntnis zur Volksgruppe.<sup>11)</sup> Nach nationaler und internationaler Kritik wird im Februar 2017 rasch eine neue Einigung präsentiert: Nun soll die „Fürsorge des Landes (...) allen Landsleuten gleichermaßen“ gelten. Verweisen wird auf die Zielbestimmung der Bundesverfassung, und ein Bekenntnis erfolgt zur „sprachlichen und kulturellen Vielfalt, wie sie in Kärnten in der slowenischen Volksgruppe zum Ausdruck kommt.“<sup>12)</sup> Zusätzlich wird die deutsche Sprache als „Landessprache“ festgeschrieben.<sup>13)</sup> Das löst heftige Proteste aus und wird zT als Abstufung der Sprachgruppen verstanden.<sup>14)</sup> Kritik kommt auch aus Slowenien, wo man abermals eine Notifikation der Nachfolge in den österreichischen Staatsvertrag erwägt. Eine Verschlechterung der Situation der Volksgruppe wolle man nicht dulden, bekundet die slowenische Regierung.<sup>15)</sup> Im Dialog mit dem offiziellen Kärnten unterstützt sie die Anliegen der Volksgruppe.<sup>16)</sup> Deren Organisationen verlangen die Verankerung der slowenischen Sprache als zweite Landessprache im zweisprachigen Gebiet, andernfalls die Streichung der Passage über die deutsche Landessprache.<sup>17)</sup> Diese Debatte überschattet Fortschritte der Reform zur Integration der Volksgruppe in die Verfassung.

## II. Vorschläge zur Beteiligung der Volksgruppe

Die Kernstücke der Verfassungsreform bilden die Abschaffung des Proporzsystems und die Stärkung des Kärntner Landtages.<sup>18)</sup> Zusätzlich fordern die GRÜNEN von Beginn an die Gewährung von Volksgruppenrechten im Landtag, zB ein Rederecht für den Vorsitzenden des Volksgruppenbeirates oder das Recht, die slowenische Sprache nach einer Voranmeldung und Sicherstellung einer Simultanübersetzung im Landtag verwenden zu dürfen, einen jährlichen Volksgruppenbericht und die Aufnahme einer Zielbestimmung in die Landesverfassung.<sup>19)</sup> Von den Volksgruppenorganisationen und von Expertenseite werden die Reformbemühungen zum Anlass genommen, zahlreiche neue oder ältere Vorschläge zur Aufnahme und Stärkung von Minderheitenrechten durch die Landesverfassung zu formulieren:

### (a) Bekenntnis und Staatsziel

Gefordert wird ein Bekenntnis zur slowenischen Volksgruppe als Teil des Landesvolkes, der besondere Schutzrechte genießt.<sup>20)</sup> Die slowenische Sprache soll als zweite Landessprache anerkannt werden.<sup>21)</sup> Die politischen Organisationen der Volksgruppe verlangen ein Bekenntnis zur slowenischen Volksgruppe durch eine Staatszielbestimmung, die Art 8 Abs 2 B-VG entspricht: „Das Land Kärnten bekennt sich zu seiner gewachsenen sprachlichen und kulturellen Vielfalt, die durch die slowenische Volksgruppe zum Ausdruck kommt. Sprache und Kultur, Bestand und Erhaltung der slowenischen Volksgruppe sind zu achten, zu sichern und zu fördern.“<sup>22)</sup> Soweit in der neuen Landesverfassung ein

Grundrechtekatalog verankert werden soll, wünschen die Volksgruppenorganisationen eine Berücksichtigung der Rechte der Volksgruppe und ihrer Angehörigen.<sup>23)</sup>

### (b) Vertretung der Volksgruppe

Zur Vertretung der Volksgruppe werden verschiedenste Modelle erwogen: *Pernthaler* schlägt vor, eine Vertretung nach dem Beispiel der Selbstverwaltungskörper (Art 120a B-VG) einzurichten und die Volksgruppe als eigenes Rechtssubjekt anzuerkennen.<sup>24)</sup> Auch der Rat der Kärntner Slowenen fordert die Einrichtung eines Selbstverwaltungskörpers.<sup>25)</sup> Gemeinsam bemühen sich die Volksgruppenorganisationen um einen Volksgruppenombudsmann zur Wahrnehmung von Missständen in der Vollziehung oder Diskriminierungen wegen Volksgruppenzugehörigkeit.<sup>26)</sup> Zusätzlich verweist *Pernthaler*

11) ORF, Verfassung: ÖVP gegen Slowenenpassus, in <http://kaernten.orf.at/news/stories/2823374/> (21.02.2017); ORF, Verfassung: Kaiser besteht auf Slowenisch, in <http://kaernten.orf.at/news/stories/2824153/> (21.02.2017).

12) *Land Kärnten*, Einigung zur Kärntner Landesverfassung: Neue Formulierung der Artikel 5 und 7c, in <https://www.ktn.gv.at/Service/News?nid=26303> (24.02.2017)

13) *Land Kärnten*, Einigung zur Kärntner Landesverfassung: Neue Formulierung der Artikel 5 und 7c, in <https://www.ktn.gv.at/Service/News?nid=26303> (24.02.2017).

14) *Peterlini et al*, Offener Brief. Zum Streitfall und zum nunmehrigen Kompromiss um die neue Landesverfassung für Kärnten/Koroška; ORF, Uniprofessoren enttäuscht von Kompromiss, in <http://kaernten.orf.at/news/stories/2825157/> (21.02.2017); ORF, Vouk sieht Kompromiss als Rückschritt, in <http://volksgruppen.orf.at/slovenici/meldungen/stories/2825052/> (21.02.2017); ORF, Verfassung: Slowenische Studenten protestieren, in <http://kaernten.orf.at/news/stories/2825358/> (21.02.2017).

15) *Der Standard*, Kärntner Verfassungsreform für Slowenen inakzeptabel, in <http://derstandard.at/2000052786878/Kaerntner-Verfassungsreform-fuer-Slowenen-inakzeptabel> (21.02.2017); *Kleine Zeitung*, Verfassung: Streitfall mit Slowenien, 21.02.2017, S 6.

16) ORF, Pozivata k nadaljevanju dialoga, in <http://volksgruppen.orf.at/m/slovenici/stories/2827105/> (23.02.2017).

17) *Kleine Zeitung*, Verfassung: Streitfall mit Slowenien, 21.02.2017, S 6.

18) *Kärntner Zukunftscoalition 2013–2018*, Regierungsprogramm 3 ff; *Scherwitzl in Hafner/Neisser/Pandel* 99.

19) *Scherwitzl in Hafner/Neisser/Pandel* 104.

20) *Pernthaler*, Die Funktion der Landesverfassung als Instrument des Volksgruppenschutzes, in *Hafner/Neisser/Pandel* (Hrsg), Die neue Kärntner Landesverfassung und die Beteiligung der slowenischen Volksgruppe (2014) 41 (44 f) schlägt eine Orientierung an Art 19 des Staatsgrundgesetzes (StGG) vor und argumentiert, dass die Rechtspersönlichkeit der deutschsprachigen Mehrheitsbevölkerung durch die Gebietskörperschaft Land Kärnten konstituiert wird.

21) Konkreter Formulierungsvorschlag bei *Vouk* in *Hafner/Neisser/Pandel* 79.

22) NSKS/SKS/ZSO, Reform der Kärntner Landesverfassung / Reforma Koroške deželne ustave, 2014.

23) NSKS/SKS/ZSO, Reform der Kärntner Landesverfassung / Reforma Koroške deželne ustave, 2014.

24) Nähere Ausgestaltung des Modells – vor dem Hintergrund verfassungsrechtlicher Erfordernisse der Selbstverwaltung – von *Pernthaler* in *Hafner/Neisser/Pandel* 46 ff.

25) Konkreter Formulierungsvorschlag bei *Vouk* in *Hafner/Neisser/Pandel* 89.

26) NSKS/SKS/ZSO, Reform der Kärntner Landesverfassung / Reforma Koroške deželne ustave, 2014.

auf die Notwendigkeit, eine Mitwirkung der Volksgruppe an der Gesetzgebung und Vollziehung in Volksgruppenangelegenheiten vorzusehen, zB durch Einrichtung einer entsprechenden Abteilung im Amt der Kärntner Landesregierung oder besondere Ausschüsse im Landtag.<sup>27)</sup>

### (c) Repräsentation im Landtag

Als besonders relevant gilt eine Vertretung der slowenischen Volksgruppe im Landtag. Um sie zu ermöglichen, werden vorgeschlagen: (1) Modelle für eine gesicherte Repräsentation der Volksgruppe, wie Volksgruppen- oder Virilmandate im Landtag, (2) ein Sonderwahlkreis die Volksgruppe oder (3) Ausnahmen (zB vom Prozentsatzerfordernis, Grundmandat) für Wahlvorschläge der Volksgruppe.<sup>28)</sup> Letztere formulieren auch die Volksgruppenorganisationen in einem gemeinsamen Vorschlag.<sup>29)</sup>

### (d) Sonstige Regelungen im Landesbereich

Darüber hinaus regen die Volksgruppenorganisationen an, eine Klarstellung vorzunehmen, dass über den Geltungsbereich des Volksgruppengesetzes hinaus zweisprachige topografische Aufschriften angebracht werden können und die slowenische Sprache als Amtssprache verwendet werden darf,<sup>30)</sup> um diese freiwillige Option zu bekräftigen und Rechtssicherheit herzustellen.<sup>31)</sup> Aufgrund des Zusammenspiels von bundes-, landes- und gemeinderechtlichen Regelungen über Benennung und Bestand von zweisprachigen Gemeinden oder Ortschaften weist Funk auf die Möglichkeit hin, Anhörungsrechte und Rechtsmittelzugänge zur Berücksichtigung der Volksgruppeninteressen vorzusehen.<sup>32)</sup> Zusätzlich sprechen sich die Volksgruppenorganisationen für die Ausbildung und Betreuung in slowenischer Sprache in jenen schulischen, vor- und nachschulischen Bereichen aus, die in die Zuständigkeit des Landes fallen; gewünscht wird auch eine Vorsorge für die Verwendbarkeit der slowenischen Sprache in Pflege-, Altenbetreuungs- und Krankenanstalten,<sup>33)</sup> die besonders relevant sind für das Alltagsleben der Volksgruppenangehörigen.<sup>34)</sup>

Von dieser Bandbreite an Optionen verwirklicht die vorgeschlagene Reform ein Bekenntnis zur Volksgruppe, eine Staatszielbestimmung und einen Volksgruppenbericht. Diese Vorhaben müssen sich in den Grenzen der Zuständigkeit des Landesverfassungsgesetzgebers bewegen, die für eine Beurteilung der Vorschläge zu beachten sind.

## III. Möglichkeiten und Grenzen der Landesverfassung

Art 99 B-VG<sup>35)</sup> berechtigt die Bundesländer als Ausdruck des bundesstaatlichen Prinzips der Bundesverfassung zur „relativ autonomen“ Erlassung einer Landesverfassung.<sup>36)</sup> Sie darf die Bundesverfassung nicht „berühren“, ihr nicht widersprechen. Autonome und erweiternde Regelungen im Landesbereich sind – in den Grenzen der Bundesverfassung – zulässig.<sup>37)</sup> Die Kollisionsregel des Art 99 B-VG begründet diesen Vorrang der Bundesverfassung und dient der Homogenität im Bundesstaat.<sup>38)</sup>

Im Einzelfall kann die Bindungswirkung schwierig zu interpretieren sein. Vor allem die Organisationsstrukturen der Gesetzgebung, Vollziehung oder des demokratischen Systems sind durch die Bundesverfassung weitgehend vorgeformt.<sup>39)</sup> Innerhalb der Grenzen kann der Spielraum des Landesverfassungsgebers – abhängig von der Materie – durchaus „sehr weit gezogen“<sup>40)</sup> sein.<sup>41)</sup>

Unproblematisch sind Wiederholungen von Vorschriften der Bundesverfassung.<sup>42)</sup> Landesverfassungen dürfen Grundrechte normieren oder konkretisieren, wenn sie bundesverfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte

27) Pernthaler in Hafner/Neisser/Pandel 52.

28) Pernthaler in Hafner/Neisser/Pandel 49 ff; Vouk in Hafner/Neisser/Pandel 86.

29) NSKS/SKS/ZSO, Reform der Kärntner Landesverfassung / Reforma Koroške deželne ustave, 2014.

30) NSKS/SKS/ZSO, Reform der Kärntner Landesverfassung / Reforma Koroške deželne ustave, 2014.

31) Vouk in Hafner/Neisser/Pandel 81 ff.

32) Funk, Volksgruppenrechte – Verfassungsrechtliche Verteilung von Zuständigkeiten, Aufgaben und Verantwortung zwischen den Gebietskörperschaften, in Hafner/Neisser/Pandel (Hrsg), Die neue Kärntner Landesverfassung die Beteiligung der slowenischen Volksgruppe (2014) 57 (59 ff).

33) Vorgeschlagen wird eine Regelung für „Sprachenrechte im Bereich der Landeszuständigkeiten“: „Unbeschadet der bundesverfassungsgesetzlich gewährleisteten Volksgruppenrechte haben die slowenische Volksgruppe und ihre Angehörigen in ihrem Siedlungsgebiet, außerhalb dessen bei nachhaltigem Bedarf, in allen in die Zuständigkeit des Landes fallenden Einrichtungen der vorschulischen Erziehung, des Schulunterrichtes und der nachschulischen Betreuung, insbesondere Kindergärten, Nachmittagsbetreuung an Pflichtschulen, berufsbildende Schulen, landwirtschaftliche Fachschulen und Musikschulen das Recht auf Ausbildung und Betreuung in slowenischer Sprache. In Einrichtungen zur Altenbetreuung, Pflege und in Krankenanstalten ist in geeigneter Form Vorsorge für die Möglichkeit der Verwendung der slowenischen Sprache zu treffen.“ NSKS/SKS/ZSO, Reform der Kärntner Landesverfassung / Reforma Koroške deželne ustave, 2014.

34) Vouk in Hafner/Neisser/Pandel 86.

35) Art 99 B-VG: „Die durch Landesverfassungsgesetz zu erlassene Landesverfassung kann, insoweit dadurch die Bundesverfassung nicht berührt wird, durch Landesverfassungsgesetz abgeändert werden.“

36) VfSlg 11.669/1988; 12.229/1989; 16.241/2001; Pürgy, Bundesverfassungsrecht und Landesrecht, in Pürgy (Hrsg), Das Recht der Länder I (2012) 1 (8; 17). Weber, Möglichkeiten und Grenzen der Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer im Hinblick auf die Verankerung von Minderheitsrechten und den Minderheitenschutz, in Hafner/Neisser/Pandel (Hrsg), Die neue Kärntner Landesverfassung und die Beteiligung der slowenischen Volksgruppe (2014) 29 weist darauf hin, dass bereits der Begriff „Autonomie“ die Bindung an ein höherrangiges Verfassungsrecht andeutet.

37) Weber in Hafner/Neisser/Pandel 27; Pernthaler in Hafner/Neisser/Pandel 42; Gamper, Allgemeine Bestimmungen des Landesverfassungsrechts, in Pürgy (Hrsg), Das Recht der Länder I (2012) 61 (64); umfassend Novak, Art 99 B-VG, in Korinek/Holoubek (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (Loseblatt, 7. Lfg 2005); Pernthaler, Die Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer, JBl 1986, 477.

38) Weber in Hafner/Neisser/Pandel 27; Pürgy in Pürgy 17; Novak, Art 99 B-VG RZ 8.

39) Weber in Hafner/Neisser/Pandel 30; Pürgy in Pürgy 18; mit weiteren Differenzierungen Pernthaler, Verfassungsautonomie, 482 ff.

40) VfSlg 5676/1968.

41) Wie restriktiv diese Festlegung des VfGH im Einzelfall interpretiert werden kann, zeigt Weber in Hafner/Neisser/Pandel 31 am Beispiel der Direktwahl des Bürgermeisters (VfSlg 13.500/1993) oder der Volksgesetzgebung (16.241/2001) – an Materien, die das demokratische System betreffen.

42) Pürgy in Pürgy 18; vgl zB VfSlg 2047/1950; 4572/1963.

nicht einschränken.<sup>43)</sup> Nach *Pernthaler* wären zB politische Grundrechte, soziale und kulturelle Garantien bei Instrumenten der direkten Demokratie denkbar, sofern sie das bundesverfassungsgesetzliche Prinzip der parlamentarischen Gesetzgebung nicht verletzen.<sup>44)</sup>

Befugt sind die Länder ferner zur Aufnahme von Staatszielbestimmungen in die Landesverfassung,<sup>45)</sup> die sich zT mit der Bundesverfassung decken, diese erweitern oder ergänzen und zT „starke gesellschaftspolitische Wertbezüge“, „wirtschaftspolitische Bekenntnisse“ oder „internationale Bezüge“ ausdrücken.<sup>46)</sup> Diese Zielbestimmungen, die staatsgerichtet sind, binden und verpflichten die Staats- und in diesem Fall Landesorgane und gewähren Einzelnen keine subjektiven Rechte. Sie dienen als Interpretations- und Handlungsauftrag sowie als Abwägungsgebot für Gesetzgebung und Vollziehung.<sup>47)</sup> Marko weist darauf hin, dass sie aufgrund ihrer Funktion als Interpretationsmaßstab im Rahmen einer Normenkontrolle „subjektive Reflexwirkungen“ entfalten können;<sup>48)</sup> wie Merli ausführt, können sie zudem als Garantie eines Minimalniveaus oder Verschlechterungsverbot ohne entsprechende Rechtfertigung dienen.<sup>49)</sup> Ihre Schwächen liegen freilich meist im normativen Gehalt und der fehlenden Durchsetzbarkeit.<sup>50)</sup> Im Volksgruppenrecht, das in erheblichem Ausmaß durch bundes(verfassungs)gesetzliche Regelungen normiert wird,<sup>51)</sup> ist der verbleibende gesetzpolitische Spielraum der Länder beschränkt,<sup>52)</sup> wenngleich viele Verbindungen zu landes- und gemeinderechtlichen Normen bestehen.<sup>53)</sup> Der Volksgruppenschutz liegt, wie Funk bekräftigt, in der gemeinschaftlichen Verantwortung der Gebietskörperschaften;<sup>54)</sup> mit Weber stellt er eine durch Bundes- und Landesgesetzgeber jeweils weiterzuentwickelnde Querschnittsmaterie dar.<sup>55)</sup> Insb gestützt auf die Staatszielbestimmung in Art 8 Abs 2 B-VG können, so Vouk, Konkretisierungen und Erweiterungen im Zuständigkeitsbereich des Landes erfolgen.<sup>56)</sup> In einer vergleichenden Analyse möglicher Vorschläge urteilt Weber, dass jene Regelungen unproblematisch sind, die den Volksgruppenschutz der Bundesverfassung nachvollziehen,<sup>57)</sup> Verknüpfungen mit Grundrechtsgarantien vorsehen, zB Kinderrechten im Kindergarten- oder Vorschulbereich, Beiräte einrichten oder Fördermaßnahmen umsetzen.<sup>58)</sup> Zulässig wären auch Modelle zur politischen Vertretung der Volksgruppe im Kärntner Landtag, soweit sie die Wahlgrundsätze und den Grundsatz der Verhältniswahl wahren, problematisch hingegen Regelungen im bundesrechtlich abgedeckten Schulwesen.<sup>59)</sup>

Dem Landesverfassungsgesetzgeber verbleibt im Volksgruppenrecht durchaus ein Spielraum. Dabei legt die Verfassung nicht nur die Grundregeln des politischen Prozesses fest, sondern drückt Wertvorstellungen über das Verhältnis des Staates zu seinen Bürgern aus, zB über Staatszielbestimmungen, Grundrechte oder andere Garantien.<sup>60)</sup> Aufgrund dieser Funktion „als fundamentale in Recht gegossene Werteordnung“<sup>61)</sup> trifft die Kärntner Reform auch eine Wertentscheidung über

den Minderheitenschutz, die slowenische Volksgruppe und die Identität des Landes.

#### IV. Bewertung der Reformvorschläge

##### (a) Landessprache

Im Zuge der Reform liegt besonderes Augenmerk auf der Festlegung der deutschen Sprache als „Landessprache“. Art 5 der Kärntner Landesverfassung (K-LVG) idGF bestimmt: „Die deutsche Sprache ist die Sprache der Gesetzgebung und – unbeschadet der der Minderheit bundesgesetzlich eingeräumten Rechte – die Sprache der Vollziehung des Landes Kärnten.“<sup>62)</sup> Dazu sieht der Kompromiss der Regierungskoalition eine Ergänzung vor: „Die deutsche Sprache ist die Landessprache sowie die Sprache der Gesetzgebung und – unbeschadet der der Minderheit bundesgesetzlich eingeräumten Rechte – die Sprache der Vollziehung des Landes Kärnten.“<sup>63)</sup>

43) *Gamper* in *Pürgy* 71 ff; *Weber* in *Hafner/Neisser/Pandel* 31 f.

44) *Pernthaler* in *Hafner/Neisser/Pandel* 44.

45) *Bertel*, Staatszielbestimmungen, Bedeutung und Funktion im Österreichischen Verfassungsrecht, in *Breitenlechner/Kalteis/Kolar/Kristoferitsch/Lukan/Manolas/Rogatsch/Tobisch* (Hrsg), Sicherung von Stabilität und Nachhaltigkeit durch Recht (2014) 139 (155 f); *Gamper* in *Pürgy* 69.

46) Anhand von Beispielen für die österreichischen Bundesländer *Gamper* in *Pürgy* 70.

47) *Gamper* in *Pürgy* 71; *Weber* in *Hafner/Neisser/Pandel* 36. Wie *Bertel* in *Breitenlechner/Kalteis/Kolar/Kristoferitsch/Lukan/Manolas/Rogatsch/Tobisch* 142 ff ausführt, können Staatszielbestimmungen als (inhaltliche oder verfahrensbezogene) Gebote (als leitender Prinzipien) oder als Verbote formuliert sein und in Kombination mit Grundrechten vorkommen.

48) *Marko*, Art 8 Abs 2 B-VG, in *Korinek/Holoubek* (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (Loseblatt, 8. Lfg 2007) Rz 9.

49) *Merli*, Unzumutbare Gesetzgebung: Die neue Gastgartenregelung der Gewerbeordnung, JRP 19/2011, 195 (212 f).

50) *Bertel* in *Breitenlechner/Kalteis/Kolar/Kristoferitsch/Lukan/Manolas/Rogatsch/Tobisch* 157.

51) In Zusammenhang mit der Bestimmung der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit hat der VfGH solche Regelungen des Volksgruppenrechts unter die Kompetenzbestimmung des Art 10 Abs 1 Z 1 (Bundesverfassung) subsumiert (VfSlg 3314/1958). Dazu differenzierend *Weber* in *Hafner/Neisser/Pandel* 34 f; *Vouk* in *Hafner/Neisser/Pandel* 85.

52) *Funk* in *Hafner/Neisser/Pandel* 58.

53) *Funk* in *Hafner/Neisser/Pandel* 58.

54) *Funk* in *Hafner/Neisser/Pandel* 58 f.

55) *Weber* in *Hafner/Neisser/Pandel* 36.

56) *Vouk* in *Hafner/Neisser/Pandel* 85; vgl *Pernthaler* in *Hafner/Neisser/Pandel* 45.

57) *Weber* in *Hafner/Neisser/Pandel* 36 f.

58) *Weber* in *Hafner/Neisser/Pandel* 36 ff.

59) *Weber* in *Hafner/Neisser/Pandel* 36 ff. Nicht zugänglich ist vor allem der bundes(verfassungs)rechtlich determinierte Kernbereich der Minderheitenschutzbestimmungen.

60) *Pernthaler*, Verfassungsautonomie 478; *Pernthaler* in *Hafner/Neisser/Pandel* 42; vgl *Weber* in *Hafner/Neisser/Pandel* 32 f.

61) *Weber* in *Hafner/Neisser/Pandel* 32.

62) Art 5 K-LVG, LGBl 1996/85 idF 2016/28.

63) *Land Kärnten*, Einigung zur Kärntner Landesverfassung: Neue Formulierung der Artikel 5 und 7c, in <https://www.ktn.gv.at/Service/News?nid=26303> (24.02.2017).

Solche Regelungen der Landessprache sind nicht ungewöhnlich.<sup>64)</sup> Die Landesverfassung der Steiermark stellt zB auf die deutsche Sprache als „Amtssprache“ ab,<sup>65)</sup> jene des Burgenlandes auf die „Landessprache“<sup>66)</sup> – beide unter Vorbehalt zugunsten von Minderheitenrechten.<sup>67)</sup> Der Begriff der Landessprache entspricht der „Staatsprache“, als die Art 8 Abs 1 B-VG – unbeschadet der bundesgesetzlich eingeräumten Minderheitenrechte – die deutsche Sprache bestimmt.<sup>68)</sup> Als Hintergrund dieser Festlegung konstatiert Marko eine bewusste Abkehr vom Vielvölkerstaat der Monarchie und dem Regime der Gleichberechtigung der Nationalitäten und landesüblichen Sprachen durch Art 19 Staatsgrundgesetz (StGG).<sup>69)</sup> Damit verbunden ist ein „Übergang vom Nationalitätenstaat zum Nationalstaat“<sup>70)</sup>, der eine Vorrangstellung der deutschen Sprache begründet. Im Verkehr mit Parteien, in Anordnungen und untereinander haben alle Staatsorgane die deutsche Sprache zu verwenden.<sup>71)</sup> Von dieser Regel bildet der Vorbehalt von Minderheitenrechten nur eine Ausnahme.<sup>72)</sup> Die deutsche Staatsprache ist daher präformiert durch die Bundesverfassung, zu der die Landesverfassung nicht in Widerspruch treten darf. Nach *Pernthaler* konstituiert bereits Art 5 (idGF) iVm Art 1 K-LVG<sup>73)</sup> das Bundesland, unbeschadet der Minderheitenrechte, als deutschsprachiges Bundesland.<sup>74)</sup>

Zur vorgeschlagenen Neuformulierung des Art 5 K-LVG wurde bemerkt, sie verwende den Begriff der Landessprache gerade nicht als Äquivalent zur Staatsprache in Art 8 Abs 1 B-VG, da die Formulierung, die „deutsche Sprache ist die Landessprache sowie die Sprache der Gesetzgebung und (...) Vollziehung“, nahelege, dass mehr als Gesetzgebung und Vollziehung umfasst sein könnte, was, so Adamovich, „angreifbar und ungeschickt“ sei; stattdessen sei klarzustellen, dass nur Gesetzgebung und Vollziehung gemeint sind, nicht etwa die Sprache, die Bürger untereinander verwenden.<sup>75)</sup> Ein solches Verständnis stünde in Widerspruch zur privaten Sprachenfreiheit nach Art 66 Abs 3 des Staatsvertrages von St. Germain und somit zur Bundesverfassung.<sup>76)</sup> Soweit der Vorbehalt der Minderheitenrechte sich in der vorgeschlagenen Formulierung – wie der Wortlaut nahelegt – nur auf Gesetzgebung und Verwaltung bezieht, nicht aber auf die Landessprache an sich, läge darin ein weiterer Widerspruch, der jedoch einer verfassungskonformen Interpretation zugänglich wäre. Da die Staatsprache sowohl im Hinblick auf die verpflichteten Organe als auch die Formen der Verwaltungssprachen eine umfassende Regelung darstellt,<sup>77)</sup> kann sie nicht zulässig durch die Landesverfassung beschränkt werden. Eine ebenfalls angeregte Festlegung der slowenischen Sprache als (zweite) Landessprache könnte in einem engen Verständnis als Einschränkung des Verfassungsrahmens gedeutet werden. Die Bundesverfassung legt die deutsche Sprache als Regel fest und definiert Sprachenrechte der Minderheiten (nur) als Ausnahmen von dieser Regel. Deckung finden könnte die slowenische Landessprache aber durch den Verfassungsvorbehalt des Art 8 Abs 1 B-VG iVm mit der Zielbestimmung in

Abs 2, die zur Wahrung und Förderung des Bestands, der Kultur und insb der Sprache der Volksgruppen verpflichtet. In diesem Sinne fordern die Volksgruppenorganisationen in einer Stellungnahme die Ergänzung, „dass im zweisprachigen Gebiet Kärntens (im Geltungsbereich des Minderheitenschulwesens) Deutsch und zusätzlich Slowenisch die Landessprachen sind“;<sup>78)</sup> andernfalls solle der Passus über die Landessprache entfallen.<sup>79)</sup> Zusätzlich wird angeregt, den Vorbehalt auf „Volksgruppenrechte“ zu erweitern, da das Land in einigen Bereichen, wie Kindergärten, Betreuungswesen oder Musikschule, zuständiger Gesetzgeber ist.<sup>80)</sup> Zu semantischen Klarstellungen erklärt sich Landeshauptmann Peter Kaiser im Dialog bereit und bekräftigt, dass nur die Schablone der Bundesverfassung übernommen und als Teil des Kompromisses durch den Terminus Landessprache „explizit“ gemacht werde; neu sei vielmehr die Aufnahme der slowenischen Volksgruppe als juristischer

64) *Gamper* in *Pürgy* 79.

65) In der Steiermark bestimmt Art 5 Stmk L-VG (LGBI 2010/77 idF 2016/107) unter der Überschrift „Amtssprache“: „Die deutsche Sprache ist, unbeschadet der den sprachlichen Minderheiten bundesgesetzlich eingeräumten Rechte, die Geschäftssprache der Behörden und Ämter des Landes.“

66) Die Regelung lautet: „Die deutsche Sprache ist, unbeschadet der den sprachlichen Minderheiten bundesgesetzlich eingeräumten Rechte, die Landessprache.“ (Art 6 Bgl L-VG, LGBI 1981/42 idF 2014/64).

67) Diese Anerkennung und Wahrung bundesgesetzlich gewährleister Minderheitenrechte kann, so *Gamper* in *Pürgy* 80, als Ausdruck des Berücksichtigungsprinzips verstanden werden.

68) *Marko*, Art 8 B-VG, in *Korinek/Holoubek* (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (Loseblatt, 3. Lfg 2000) Rz 6. *Marko* in *Korinek/Holoubek* Art 8 B-VG Rz 6. Vgl *Gamper* in *Pürgy* 80, die ausführt, der Begriff Landessprache solle „den (glied)staatlichen Charakter des jeweiligen Landes unterstreichen“.

69) *Marko* in *Korinek/Holoubek* Art 8 B-VG Rz 2.

70) *Marko* in *Korinek/Holoubek* Art 8 B-VG Rz 2.

71) VfSlg 9233/1981; *Marko* in *Korinek/Holoubek* Art 8 B-VG Rz 4 f, 12; *Kolonovits*, Sprachenrecht 26 ff.

72) *Marko* in *Korinek/Holoubek* Art 8 B-VG Rz 5, 27, 29 f. *Marko* (aaO, Rz 32) leitet aus diesem Vorbehalt (arg Wortlaut „unbeschadet“) auch eine institutionelle Garantie der zum Entstehungszeitpunkt bestehenden Minderheitenrechte ab.

73) Art 1 K-LVG: „(1) Kärnten ist ein Bundesland der demokratischen Republik Österreich. (2) Als selbständiges Land im Verbands des Bundesstaates übt Kärnten alle Hoheitsrechte aus, die durch die Bundesverfassung nicht ausdrücklich dem Bund übertragen sind.“

74) *Pernthaler* in *Hafner/Neisser/Pandel* 44.

75) *Kurier*, Ein „sowie“ zu viel: Adamovich würde Kärntner Verfassungstext ändern, in <https://m.kurier.at/politik/inland/ein-sowie-zu-viel-adamovich-wuerde-kaerntner-verfassungstext-aendern/246.580.579> (20.02.2017).

76) Vgl *Marko* in *Korinek/Holoubek* Art 8 B-VG Rz 19 f, der aufzeigt, dass die Staatsprache neben der privaten Sprachenfreiheit besteht und diese nicht einschränkt.

77) Zur Staatsprache gehören, wie *Marko* in *Korinek/Holoubek* Art 8 B-VG Rz 5 darlegt, auch die Gerichtssprache, Amtssprache der Verwaltung, Verhandlungssprache in den allgemeinen Vertretungskörpern, Kundmachungssprache der Gesetzblätter, Kommandosprache des Heeres oder Unterrichtssprache im öffentlichen Schulwesen.

78) *NSKS/SKS/ZSO*, Stellungnahme, 14.02.2017.

79) *Kleine Zeitung*, Verfassung: Streitfall mit Slowenien, 21.02.2017, S 6.

80) *NSKS/SKS/ZSO*, Stellungnahme, 14.02.2017.

Begriff in die Landesverfassung als Ausdruck des ehrlichen Bemühens des Landes.<sup>81)</sup>

### (b) Bekenntnis und Staatsziel

Im Februar 2017 wird als neuer Art 7c K-LVG vorgeschlagen: „Das Land Kärnten bekennt sich gemäß Artikel 8 Abs. 2 der Bundesverfassung zu seiner gewachsenen sprachlichen und kulturellen Vielfalt, wie sie in Kärnten in der slowenischen Volksgruppe zum Ausdruck kommt. Sprache und Kultur, Traditionen und kulturelles Erbe sind zu achten, zu sichern und zu fördern. Die Fürsorge des Landes gilt allen Landsleuten gleichermaßen.“<sup>82)</sup>

Dazu bemerken die Volksgruppenorganisationen in einer Stellungnahme, das Land sei bundesverfassungsgesetzlich verpflichtet, nicht nur in Anlehnung an Art 8 Abs 2 B-VG, sondern von sich aus ein Bekenntnis zur slowenischen Volksgruppe in der Landesverfassung zu verankern, und verweisen auf die Notwendigkeit, die Gemeinden in dieses Bekenntnis im Sinne der Staatszielbestimmung einzubeziehen.<sup>83)</sup>

Die Regelung wiederholt und bekräftigt die Staatszielbestimmung der Bundesverfassung für das Land Kärnten. Die besondere Bedeutung des Art 8 Abs 2 B-VG liegt in einem Paradigmenwechsel, den Marko expliziert: weg von der Assimilation hin zum Konzept der Integration bei gleichzeitiger Bewahrung ethnischer Differenz durch den Staat, der als multiethnisch zu verstehen ist.<sup>84)</sup> Nach Hilpold liegt darin der Versuch, „die Basis für ein modernes Minderheitenrecht zu schaffen“.<sup>85)</sup> Die Staatszielbestimmung enthält ein Bekenntnis der Republik zu ihrer kulturellen Vielfalt in Gestalt der autochthonen Volksgruppen, gewährt aber keine subjektiven Rechte.<sup>86)</sup> Staatsziele haben zwar geringen normativen Gehalt, können aber handlungs- und interpretationssteuernd wirken, insb. wie Weber anmerkt, in Verbindung mit der Judikatur des VfGH, wonach Minderheitenschutzbestimmungen vom Regelungszweck her nicht restriktiv ausgelegt werden dürfen und es gerechtfertigt ist, Minderheitenangehörige in bestimmten Situationen zu bevorzugen.<sup>87)</sup> Überdies enthält die Bundesverfassung, wie der VfGH feststellt, eine Wertentscheidung zugunsten des Minderheitenschutzes,<sup>88)</sup> die in der Staatszielbestimmung explizit Ausdruck findet. Sie bildet eine Kompetenznorm im sachlichen Geltungsbereich und kann als Gesetzauftrag und institutionelle Garantie einfachgesetzlicher Rechtsinstitute interpretiert werden.<sup>89)</sup> Die Begriffe „achten“, „sichern“ und „fördern“ sind darauf ausgelegt, ethnische Identität anzuerkennen, zu schützen und positive, permanente Leistungspflichten des Staates festzulegen.<sup>90)</sup> Das gilt auch für die Formulierungen im Vorschlag zur Kärntner Landesverfassung.

Auffallend an der Kärntner Variante ist, dass sie die Verpflichtungen auf die Elemente Sprache, Kultur, Traditionen und kulturelles Erbe fokussiert. Nicht erwähnt werden Bestand und Erhaltung der Volksgruppe, zu deren Gewährleistung das Land schon durch Art 8 Abs 2 B-VG verpflichtet ist.<sup>91)</sup> Angeführt werden stattdessen „Traditionen und kulturelles Erbe“, die neben der Kultur gesichert werden sollen. Unbestritten ist, dass mit dem

Begriff der Kultur keine „Folklorisierung“ der Volksgruppe gemeint sein kann, sondern Kultur als permanenter Prozess zu verstehen ist, der sich im Sinne des Erhalts der Identität weiterentwickelt.<sup>92)</sup> Es bleibt aber unklar, welcher zusätzliche Gehalt den Ausdrücken Traditionen und kulturelles Erbe zukommen soll, wenn sie nicht als Teil der Kultur zu verstehen sind. Es könnte sich um historische Elemente oder kulturelle Ausdrucksformen handeln, die vom aktuellen Wirkungskreis der Volksgruppe gelöst sind, zB Traditionen, die aus der gewachsenen Vielfalt hervorgegangen sind, aber nicht mehr zum Kulturgut der Volksgruppe gehören, oder Bereiche und Regionen, die von einer historischen Zweisprachigkeit geprägt sind. Insofern könnte der Passus weiter reichen als jener der Bundesverfassung, da auch keine Beschränkung auf Elemente (Sprache, Kultur, Traditionen) „der Volksgruppe“ (wie in der Bundesverfassung) vorgesehen ist, wenngleich systematische Gründe und das Vorbild von Art 8 Abs 2 B-VG für den notwendigen Zusammenhang zur Volksgruppe sprechen.

### (c) Symbolik: Anerkennung durch (Verfassungs-)Recht

Unabhängig von der normativen Beurteilung ist eine Anerkennung der Volksgruppe durch die Landesverfassung von höchster Bedeutung für die Volksgruppensituation: Minderheitenrechte erfüllen Anerkennungsfunktion. Sie

81) ORF, „Ni še dorečena zadnja beseda“, in <http://volksgruppen.orf.at/m/slovenici/stories/2827203/> (23.02.2017).

82) Land Kärnten, Einigung zur Kärntner Landesverfassung: Neue Formulierung der Artikel 5 und 7c, in <https://www.ktn.gv.at/Service/News?nid=26303> (24.02.2017).

83) NSKS/SKS/ZSO, Stellungnahme, 2017. Kritisiert wird in ersten Reaktionen auch die Positionierung erst in Artikel sieben der Verfassung; dazu Kurier, Ein „sowie“ zu viel: Adamovich würde Kärntner Verfassungstext ändern, in <https://m.kurier.at/politik/inland/ein-sowie-zu-viel-adamovich-wuerde-kaerntner-verfassungstext-aendern/246.580.579> (20.02.2017).

84) Marko, Art 8 Abs 2 B-VG Rz 4.

85) Hilpold, Modernes Minderheitenrecht 241. Hilpold, Sprachenrechte in Österreich – Neue Herausforderungen vor dem Hintergrund der aktuellen Fluchtbewegungen, Europa Ethnica 3–4/2016, 73 (77), würdigt die Staatszielbestimmung als „Bekenntnis zur Multikulturalität“.

86) Marko in Korinek/Holoubek Art 8 Abs 2 B-VG Rz 5.

87) VfSlg 9224/1981, 12.245/1989; Weber in Hafner/Neisser/Pandel 37.

88) VfSlg 9224/1981.

89) Marko in Korinek/Holoubek Art 8 Abs 2 B-VG Rz 6 ff.

90) Marko in Korinek/Holoubek Art 8 Abs 2 B-VG Rz 14 ff. Aus dem Begriff „sichern“ leitet Marko (aaO, Rz 15, 40 ff) ebenfalls einen Gesetzauftrag ab, Selbstverwaltung und repräsentative Mitwirkung der Volksgruppen an der staatlichen Willensbildung zu ermöglichen. Das Bekenntnis zur Vielfalt sei (aaO, Rz 39) insb durch die Verwendung der Volksgruppensprache im Gemeinderat zum Ausdruck zu bringen.

91) Aus der Verpflichtung, „Bestand und Erhaltung“ zu „achten“, leitet Marko in Korinek/Holoubek Art 8 Abs 2 B-VG Rz 15 eine Schutzpflicht des Staates ab.

92) Zum dynamischen Kulturverständnis ua Holt, Linguistic Identity and Language Rights, in Weller (Hrsg), Universal Minority Rights: A Commentary on the Jurisprudence of International Courts and Treaty Bodies (2007) 253; zum Kulturbegriff der Staatszielbestimmung Marko in Korinek/Holoubek Art 8 Abs 2 B-VG Rz 40 ff.

erlauben einer Volksgruppe, ihre Existenz zu sichern, ihre Identität zu wahren und sozial akzeptierte Ansprüche zu erheben.<sup>93</sup>) Die Verfassung kann zudem eine Wertentscheidung für den Schutz einer im Land beheimateten Volksgruppe treffen. Dem Rahmen nach ist dem Land diese Entscheidung von der Bundesverfassung vorgegeben. Dennoch ist es symbolisch wirkmächtig, wenn sich das Land (von sich aus) für eine Aufnahme der slowenischen Volksgruppe in die Landesverfassung ausspricht. Darin liegt eine im historischen Kontext einzigartige Anerkennungsfunktion für die Volksgruppe und die slowenische Sprache als integrative Bestandteile des Landes Kärnten und seiner Identität,<sup>94</sup>) die über weite Strecken des 20. Jahrhunderts als deutsche Identität im nationalen Sinn formuliert wurde.

Getrübt wird ein möglicher Fortschritt von politischen Instrumentalisierungsversuchen und der Diskussion um den Vorrang der deutschen Sprache als Landessprache, deren Festlegung als Kompensation für die Aufnahme der Volksgruppe in die Landesverfassung verlangt wird.<sup>95</sup>) Die Anerkennung der slowenischen Volksgruppe wird abhängig gemacht von der Betonung, dass es sich um ein deutschsprachiges Land handelt. Aus rechtlicher Sicht ist eine entsprechende Übernahme der Regel-Ausnahme-Konstruktion des Art 8 Abs 1 iVm 2 B-VG nur eine Wiederholung des bundesverfassungsgesetzlichen Rahmens. Symbolisch drückt es jedoch ein „Ja, aber...“ aus, das Angehörige der Volksgruppe als Kränkung verstehen können.<sup>96</sup>) Da die Botschaft beim Empfänger entsteht, ist vor allem diese symbolische Dimension relevant für die Anerkennung durch (Verfassungs-)Recht und muss in Reformen Beachtung finden.

## V. Ergebnis

In der Diskussion um die neue Verfassung des Landes Kärnten wird das Zusammenspiel von Identität und Recht sowie Recht und Symbolik besonders deutlich: Im Kern geht es um die Anerkennung der slowenischen Volksgruppe und Sprache als Teil einer gemeinsamen Identität des Landes Kärnten. Im vorgeschlagenen Bekenntnis der Kärntner Landesverfassung liegt ein Fortschritt, der durch die politische Diskussion und die Betonung der Landessprache überschattet wird. Aus einer sozialhistorischen Perspektive steht die Bekräftigung der deutsch(sprachig)en im Widerspruch zu einer gemeinsamen Identität des Landes. Dies ist bereits in Art 8 Abs 1 B-VG zugrunde gelegt, der die deutsche Spra-

che in Abkehr vom Nationalitäten- zum Nationalstaat als Staatssprache vorsieht. Eine Wendung zur Anerkennung der (eigenen) Vielfalt, die in den Volksgruppen zum Ausdruck kommt, hat erst die Einfügung der Staatszielbestimmung in Absatz 2 im Jahr 2000 bewirkt. Dies könnte – zukünftig – auch für Kärnten gelten.

Auch die Ortstafelregelung 2011 blieb aufgrund ihrer Einschränkungen umstritten (zB Verfassungsrang, Sonderregelung der Amtssprache in einzelnen Gemeinden, Ausschluss der anderen Volksgruppen aus den Verhandlungen). Dennoch hat sie zu einer positiven Veränderung des Klimas im Land beigetragen. Die jüngste Debatte bestätigt zumindest, dass die Volksgruppenfrage als Mittel der politischen Instrumentalisierung weitgehend ausgedient hat: Die in Aussicht genommene Aufnahme der Volksgruppe in die Verfassung wurde doch beibehalten.

Auch ein Bekenntnis, um das gerungen wird, kann ein erster Schritt sein. Im politischen Alltag und in der Verfassungswirklichkeit muss es ohnedies mit Leben erfüllt werden. Die weiteren Schritte sollten nicht mehr in die Vergangenheit führen, sondern zurück in die Zukunft!

93) Vgl *Toivanen*, Minderheitenrechte als Identitätsressource, Die Sorben in Deutschland und die Saamen in Finnland (2000) 204 f. *Wie Hilpold*, Ortsnamenregelungen aus völkerrechtlicher und aus europarechtlicher Sicht – unter besonderer Berücksichtigung der Kärntner Ortstafelfrage, JBl 4/2007 228, herausarbeitet, erfüllen zB Topografie- und Toponomastikregelungen eine wesentliche Funktion, damit „die die Minderheit umgebende Realität in ihrer Gesamtheit den Minderheitenkontext möglichst umfassend widerspiegelt“. Aufgrund dieser Anerkennungs-, Spiegel- und Symbolfunktion blieb die Regelung der zweisprachigen Topografie in Kärnten lange Zeit besonders umstritten. Vgl *Pirker*, Kärntner Ortstafelstreit; *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.

94) In diese Richtung gehend argumentiert auch *Vouk* in *Hafner/Neisser/Pandel* 79 f, früher wäre es nicht möglich gewesen, einem Politiker, der die Volksgruppenfrage instrumentalisiert, entgegenzuhalten, dass Kärnten ein zweisprachiges Land sei, wie es von der Verfassung verbrieft werde.

95) ORF, Verfassungsreform: Kaiser für Deeskalation, in <http://kaernten.orf.at/news/stories/2826399/> (21.02.2017).

96) Vgl den Beitrag von *Maja Haderlap*, in *Kleine Zeitung*, Vom Bauchgefühl eines Politikers, 22.02.2017, S. 64 f.