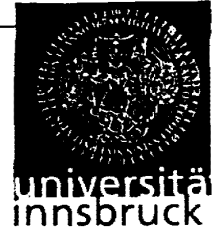


L 775
19. April 2000

**Der Dekan der
Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Innsbruck**

Innrain 52, 6020 Innsbruck
Tel.: 0512/507/8001 (Fax: 2820)
E-Mail: Dekanat-Rechtswiss@uibk.ac.at

INNSBRUCK, 19. April 2000

Betreff: Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert wird (Staatszielbestimmung Volksgruppen)
GZ 601.999/5-V/1/00

Zu dem im Betreff genannten Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes nimmt die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Innsbruck wie folgt Stellung:

1. Schon im Jahre 1989 hat die Arbeitsgruppe „**Lage und Perspektiven der Volksgruppen in Österreich**“ der Österreichischen Rektorenkonferenz zur gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Situation im österreichischen Volksgruppenrecht wie folgt Stellung genommen (Punkt 9.3.8 Seite 155):
 - a) Die geltenden Verfassungsbestimmungen sehen außer dem ganz veralteten Staatsvertrag von Saint Germain keinen *allgemeinen* Minderheitenschutz (= Volksgruppenschutz), sondern nur den Schutz der slowenischen und kroatischen Volksgruppe in bestimmten Bundesländern vor.
 - b) Es gibt im Verfassungsrang kein *Volksgruppenrecht* im Sinne eines unmittelbaren Schutzes der Volksgruppe als eigenes Rechtssubjekt und Träger bestimmter unabdingbarer Existenzrechte.
 - c) Es gibt keinen *geschlossenen* nationalen österreichischen Verfassungsschutz des Minderheitenrechts (= Volksgruppenrechts). Die bestehenden Schutzbestimmungen sind zersplittert, veraltet, uneinheitlich und unvollständig.
 - d) Besonders beschämend ist schließlich, dass nicht einmal vom Art 7 des Staatsvertrages von 1955 im innerstaatlichen Recht alle Bestimmungen Verfassungsrang tragen. Die

Absätze 1 und 5 müssten jedenfalls so rasch wie möglich im österreichischen Verfassungsrecht ausdrücklich verankert werden.

Die Arbeitsgruppe der Rektorenkonferenz hat damals vorgeschlagen **allgemeine und besondere Verfassungsgarantien für Volksgruppen** nach dem Muster des § 1 Volksgruppengesetzes oder einer ähnlichen Bestimmung im Verfassungsrang zu gewährleisten. Daneben wäre aber auch zu erwägen, ausdrückliche Statuten im Verfassungsrang für die einzelnen österreichischen Minderheiten (insbesondere Slowenen, Kroaten, Ungarn, Roma, Sinti ua) im gesamten Bundesgebiet zu verankern.

2. Die im genannten Entwurf vorgeschlagene Staatszielbestimmung eines neuen „Artikel 6a B-VG“ und die gleichzeitige ersatzlose Aufhebung des Art 19 StGG wird dagegen als Rückschritt und völlig unzureichende Maßnahme des Minderheitenschutzes im Bundesverfassungsrecht von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät eindeutig **abgelehnt**.

Statt subjektiver Rechte und unmittelbar anwendbarer Schutzbestimmungen im Verfassungsrang für alle Volksgruppen Österreichs würde durch die geplante Staatszielbestimmung nur eine rechtlich wenig verpflichtende Norm im Verfassungsrang verankert und dafür die inhaltlich mustergültige Bestimmung der vielfältigen subjektiven Grundrechtsansprüche in Art 19 StGG aufgehoben.

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät ist mit der Arbeitsgruppe der Rektorenkonferenz der Auffassung, dass diese Bestimmung des StGG gegenwärtig noch gilt und auch auf **Volksgruppen** anstelle der seinerzeitigen „Volksstämme“ und „landesüblichen Sprachen“ anwendbar ist.

3. Zur unbefriedigenden rechtlichen Lösung einer bloßen Verankerung des Volksgruppenschutzes in Form einer allgemeinen Staatszielbestimmung und der gleichzeitigen ersatzlosen Aufhebung des Art 19 StGG führt die Rechtswissenschaftliche Fakultät im Besonderen folgende rechtsdogmatische Erwägungen an:

- a) Bei der im Entwurf als Art 6a B-VG vorgesehenen Bestimmung, wonach sich die Republik Österreich zu ihren Volksgruppen und deren historisch gewachsener sprachlicher und kultureller Vielfalt bekenne, handelt es sich um eine

Staatszielbestimmung, die in der Formulierung insbesondere den im BVG über umfassenden Umweltschutz, in Art 7 Abs 1 letzter Satz, Art 7 Abs 2 sowie Art 9a B-VG verankerten Staatszielbestimmungen ähnelt.

- b) Die Staatszielbestimmung Umweltschutz wurde von der Lehre eingehend auf ihren normativen Gehalt untersucht (vgl etwa *Marko*, Umweltschutz als Staatsziel, ÖJZ 1986, 289; *Gutknecht/Holoubek/Schwarzer*, Umweltverfassungsrecht als Grundlage und Schranke der Umweltpolitik, ZfV 1990, 553 ff; *Gutknecht*, Das Prinzip Umweltschutz im österreichischen Verfassungsrecht, in: *Machacek/Pahr/Stadler* [Hg], Grund- und Menschenrecht in Österreich, Bd II [1992] 113 ff; *Weber*, Die Konkretisierung verfassungsrechtlicher Staatszielbestimmungen am Beispiel jener über den umfassenden Umweltschutz, in: *Österreichische Parlamentarische Gesellschaft* [Hg], 75 Jahre Bundesverfassung [1995] 710 ff; *Kerschner* [Hg], Staatsziel Umweltschutz [1996]).
- c) Nach hA besteht die Funktion einer Staatszielbestimmung in einer - wenn auch nur schwachen - Bindungswirkung dem Gesetzgeber gegenüber, die zwar nicht so weit reicht, ihn zur Erlassung eines bestimmten Gesetzes zu verpflichten oder diesbezügliche Unterlassungen zu sanktionieren, die aber (grobe) gesetzgeberische Verstöße gegen das in der Bestimmung formulierte Ziel verfassungswidrig macht. Außerdem stellen die als Finalnormen konstruierten Staatszielbestimmungen - ähnlich wie Baugesetze, allerdings in einer tieferen Rangstufe - einen verbindlichen Auslegungsmaßstab für die Vollziehung dar („staatszielkonforme Auslegung“).

Insbesondere im Zusammenhang mit der Staatszielbestimmung Umweltschutz wurde die Frage aufgeworfen, ob durch die Schaffung von Staatszielbestimmungen gleichzeitig auch *subjektiv einklagbare Rechte* begründet würden. *Weber* (Konkretisierung 713 mwN) fasst die in der Lehre bisher dazu geäußerten Auffassungen dahingehend zusammen, dass der sehr beschränkte normative Gehalt von Staatszielbestimmungen derartige Rechte nicht miteinschließen.

- d) Dasselbe gilt für die geplante Staatszielbestimmung Volksgruppen: Das „Bekenntnis“ zu Volksgruppen und deren historisch gewachsener sprachlicher und kultureller Vielfalt gewährleistet weder dem Kollektiv einer Volksgruppe noch einem individuellen Angehörigen einer solchen ein subjektives Recht, das vor dem Verfassungsgerichtshof releviert werden könnte.

- e) Insofern stellt die vorgeschlagene Staatszielbestimmung keineswegs einen „*adäquaten Ersatz*“ für den Art 19 StGG dar, wie die Erläuterungen zum Entwurf glauben machen wollen. Art 19 StGG bezeichnet nämlich die Grundrechtsträger („*alle Volksstämme des Staates*“) und räumt ihnen ausdrücklich ein, „*gleichberechtigt*“ zu sein und „*ein unverletzliches Recht*“ auf Wahrung und Pflege ihrer Nationalität und Sprache zu haben. Der VfGH hat nun einerseits die Auffassung vertreten, dass Art 19 StGG materiell durch die gem Art 149 B-VG als verfassungsgesetzliche Bestimmungen geltenden Art 66 - 68 des Staatsvertrages von St. Germain im Zusammenhalt mit Art 8 B-VG derogiert worden sei (VfSlg 2459/1952; 4221/1962; 12.836/1991); andererseits hat er von einer diesbezüglichen Festlegung vorsichtig Abstand genommen (VfSlg 3509/1959; 9224/1981). Die These von einer materiellen Derogation des Art 19 StGG wurde von der Arbeitsgruppe der Rektorenkonferenz mit schlüssigen Argumenten widerlegt.

Spätestens mit der geplanten formellen Derogation verlöre Art 19 StGG jedenfalls seine Wirksamkeit. Die vorgesehene Staatszielbestimmung könnte Art 19 StGG nicht – wie die Erläuternden Bemerkungen des Entwurfes anführen – „*zur Gänze*“ oder hinsichtlich „*allenfalls in Geltung verbliebener Teile*“ ersetzen, da eine Staatszielbestimmung qualitativ wie oben angeführt mit einem Grundrecht überhaupt nicht vergleichbar ist.

Es bliebe also auch nach der geplanten Reform bei dem von der Arbeitsgruppe der Rektorenkonferenz scharf kritisierten beklagenswerten Zustand des verfassungsrechtlichen Volksgruppenschutzes in Österreich. Die geplante Verfassungsnovelle ist daher als weitgehend bedeutungslose Absichtserklärung für den Volksgruppenschutz anzusprechen, während die oben angeführten wichtigen verfassungsrechtlichen Reformanliegen auf diesem Gebiet nach wie vor unerledigt bleiben würden.

Für die Rechtswissenschaftliche Fakultät:



(o.Univ.-Prof. Dr. Karl Weber, Dekan)

Innsbruck, 14. April 2000

Betreff: Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert wird (Staatszielbestimmung Volksgruppen)
GZ 601.999/5-V/1/00

Zu dem im Betreff genannten Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes nimmt die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Innsbruck wie folgt Stellung:

1. Schon im Jahre 1989 hat die Arbeitsgruppe „**Lage und Perspektiven der Volksgruppen in Österreich**“ der Österreichischen Rektorenkonferenz zur gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Situation im österreichischen Volksgruppenrecht wie folgt Stellung genommen (Punkt 9.3.8 Seite 155):
 - a) Die geltenden Verfassungsbestimmungen sehen außer dem ganz veralteten Staatsvertrag von Saint Germain keinen *allgemeinen* Minderheitenschutz (= Volksgruppenschutz), sondern nur den Schutz der slowenischen und kroatischen Volksgruppe in bestimmten Bundesländern vor.
 - b) Es gibt im Verfassungsrang kein *Volksgruppenrecht* im Sinne eines unmittelbaren Schutzes der Volksgruppe als eigenes Rechtssubjekt und Träger bestimmter unabdingbarer Existenzrechte.
 - c) Es gibt keinen *geschlossenen* nationalen österreichischen Verfassungsschutz des Minderheitenrechts (= Volksgruppenrechts). Die bestehenden Schutzbestimmungen sind zersplittert, veraltet, uneinheitlich und unvollständig.
 - d) Besonders beschämend ist schließlich, dass nicht einmal vom Art 7 des Staatsvertrages von 1955 im innerstaatlichen Recht alle Bestimmungen Verfassungsrang tragen. Die

Absätze 1 und 5 müssten jedenfalls so rasch wie möglich im österreichischen Verfassungsrecht ausdrücklich verankert werden.

Die Arbeitsgruppe der Rektorenkonferenz hat damals vorgeschlagen **allgemeine und besondere Verfassungsgarantien für Volksgruppen** nach dem Muster des § 1 Volksgruppengesetzes oder einer ähnlichen Bestimmung im Verfassungsrang zu gewährleisten. Daneben wäre aber auch zu erwägen, ausdrückliche Statuten im Verfassungsrang für die einzelnen österreichischen Minderheiten (insbesondere Slowenen, Kroaten, Ungarn, Roma, Sinti ua) im gesamten Bundesgebiet zu verankern.

2. Die im genannten Entwurf vorgeschlagene Staatszielbestimmung eines neuen „Artikel 6a B-VG“ und die gleichzeitige ersatzlose Aufhebung des Art 19 StGG wird dagegen als Rückschritt und völlig unzureichende Maßnahme des Minderheitenschutzes im Bundesverfassungsrecht von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät eindeutig **abgelehnt**.

Statt subjektiver Rechte und unmittelbar anwendbarer Schutzbestimmungen im Verfassungsrang für alle Volksgruppen Österreichs würde durch die geplante Staatszielbestimmung nur eine rechtlich wenig verpflichtende Norm im Verfassungsrang verankert und dafür die inhaltlich mustergültige Bestimmung der vielfältigen subjektiven Grundrechtsansprüche in Art 19 StGG aufgehoben.

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät ist mit der Arbeitsgruppe der Rektorenkonferenz der Auffassung, dass diese Bestimmung des StGG gegenwärtig noch gilt und auch auf Volksgruppen anstelle der seinerzeitigen „Volksstämme“ und „landesüblichen Sprachen“ anwendbar ist.

3. Zur unbefriedigenden rechtlichen Lösung einer bloßen Verankerung des Volksgruppenschutzes in Form einer allgemeinen Staatszielbestimmung und der gleichzeitigen ersatzlosen Aufhebung des Art 19 StGG führt die Rechtswissenschaftliche Fakultät im Besonderen folgende rechtsdogmatische Erwägungen an:

- a) Bei der im Entwurf als Art 6a B-VG vorgesehenen Bestimmung, wonach sich die Republik Österreich zu ihren Volksgruppen und deren historisch gewachsener sprachlicher und kultureller Vielfalt bekenne, handelt es sich um eine

Staatszielbestimmung, die in der Formulierweise insbesondere den im BVG über umfassenden Umweltschutz, in Art 7 Abs 1 letzter Satz, Art 7 Abs 2 sowie Art 9a B-VG verankerten Staatszielbestimmungen ähnelt.

- b) Die Staatszielbestimmung Umweltschutz wurde von der Lehre eingehend auf ihren normativen Gehalt untersucht (vgl etwa *Marko*, Umweltschutz als Staatsziel, ÖJZ 1986, 289; *Gutknecht/Holoubek/Schwarzer*, Umweltverfassungsrecht als Grundlage und Schranke der Umweltpolitik, ZfV 1990, 553 ff; *Gutknecht*, Das Prinzip Umweltschutz im österreichischen Verfassungsrecht, in: *Machacek/Pahr/Stadler* [Hg], Grund- und Menschenrecht in Österreich, Bd II [1992] 113 ff; *Weber*, Die Konkretisierung verfassungsrechtlicher Staatszielbestimmungen am Beispiel jener über den umfassenden Umweltschutz, in: *Österreichische Parlamentarische Gesellschaft* [Hg], 75 Jahre Bundesverfassung [1995] 710 ff; *Kerschner* [Hg], Staatsziel Umweltschutz [1996]).
- c) Nach hA besteht die Funktion einer Staatszielbestimmung in einer - wenn auch nur schwachen - Bindungswirkung dem Gesetzgeber gegenüber, die zwar nicht so weit reicht, ihn zur Erlassung eines bestimmten Gesetzes zu verpflichten oder diesbezügliche Unterlassungen zu sanktionieren, die aber (grobe) gesetzgeberische Verstöße gegen das in der Bestimmung formulierte Ziel verfassungswidrig macht. Außerdem stellen die als Finalnormen konstruierten Staatszielbestimmungen - ähnlich wie Baugesetze, allerdings in einer tieferen Rangstufe - einen verbindlichen Auslegungsmaßstab für die Vollziehung dar („staatszielkonforme Auslegung“).

Insbesondere im Zusammenhang mit der Staatszielbestimmung Umweltschutz wurde die Frage aufgeworfen, ob durch die Schaffung von Staatszielbestimmungen gleichzeitig auch *subjektiv einklagbare Rechte* begründet würden. *Weber* (Konkretisierung 713 mwN) fasst die in der Lehre bisher dazu geäußerten Auffassungen dahingehend zusammen, dass der sehr beschränkte normative Gehalt von Staatszielbestimmungen derartige Rechte nicht miteinschließe.

- d) Dasselbe gilt für die geplante Staatszielbestimmung Volksgruppen: Das „Bekenntnis“ zu Volksgruppen und deren historisch gewachsener sprachlicher und kultureller Vielfalt gewährleistet weder dem Kollektiv einer Volksgruppe noch einem individuellen Angehörigen einer solchen ein subjektives Recht, das vor dem Verfassungsgerichtshof releviert werden könnte.

e) Insofern stellt die vorgeschlagene Staatszielbestimmung keineswegs einen „*adäquaten Ersatz*“ für den Art 19 StGG dar, wie die Erläuterungen zum Entwurf glauben machen wollen. Art 19 StGG bezeichnet nämlich die Grundrechtsträger („*alle Volksstämme des Staates*“) und räumt ihnen ausdrücklich ein, „*gleichberechtigt*“ zu sein und „*ein unverletzliches Recht*“ auf Wahrung und Pflege ihrer Nationalität und Sprache zu haben. Der VfGH hat nun einerseits die Auffassung vertreten, dass Art 19 StGG materiell durch die gem Art 149 B-VG als verfassungsgesetzliche Bestimmungen geltenden Art 66 - 68 des Staatsvertrages von St. Germain im Zusammenhalt mit Art 8 B-VG derogiert worden sei (VfSlg 2459/1952; 4221/1962; 12.836/1991); andererseits hat er von einer diesbezüglichen Festlegung vorsichtig Abstand genommen (VfSlg 3509/1959; 9224/1981). Die These von einer materiellen Derogation des Art 19 StGG wurde von der Arbeitsgruppe der Rektorenkonferenz mit schlüssigen Argumenten widerlegt.

Spätestens mit der geplanten formellen Derogation verlöre Art 19 StGG jedenfalls seine Wirksamkeit. Die vorgesehene Staatszielbestimmung könnte Art 19 StGG nicht – wie die Erläuternden Bemerkungen des Entwurfes anführen – „*zur Gänze*“ oder hinsichtlich „*allenfalls in Geltung verbliebener Teile*“ ersetzen, da eine Staatszielbestimmung qualitativ wie oben angeführt mit einem Grundrecht überhaupt nicht vergleichbar ist.

Es bliebe also auch nach der geplanten Reform bei dem von der Arbeitsgruppe der Rektorenkonferenz scharf kritisierten beklagenswerten Zustand des verfassungsrechtlichen Volksgruppenschutzes in Österreich. Die geplante Verfassungsnovelle ist daher als weitgehend bedeutungslose Absichtserklärung für den Volksgruppenschutz anzusprechen, während die oben angeführten wichtigen verfassungsrechtlichen Reformanliegen auf diesem Gebiet nach wie vor unerledigt bleiben würden.

Für die Rechtswissenschaftliche Fakultät:



(o.Univ.-Prof. Dr. Karl Weber, Dekan)