

**Rechtswissenschaftliche Fakultät**

Dekanat

Dekanatsdirektorin: Maria Katsaros

Schottenbastei 10-16, 2. Stock

A-1010 Wien

Tel: 4277-34020

E-Mail: maria.katsaros@univie.ac.at

An das
Bundeskanzleramt – Verfassungsdienst
Per E-Mail: v@bka.gv.at

An das Präsidium des Nationalrates
Per E-Mail:
begutachtungsverfahren@parlament.gv.at
im Wege des Dekanats

Betrifft: Stellungnahme der Rechtswissenschaftlichen
Fakultät Wien zum Entwurf einer Novelle zum
Volksgruppengesetz (GZ BKA-600.308/002-V/1/2012)

Wien, am 11. 4. 2012

Zu dem mit Schreiben vom 29. Feber 2012, GZ BKA-600.308/0002-V/1/2012, zur Stellungnahme übermittelten Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Volksgruppengesetz geändert wird, nimmt ao. Univ.-Prof. Dr. Dieter Kolonovits im Auftrag des Dekans der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien, o. Univ.-Prof. DDr. Heinz Mayer, wie folgt Stellung.

I. Grundsätzliche Bemerkungen

Nachdem die Bundesregierung in ihrem Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode festgehalten hat, neben der Überarbeitung des Volksgruppengesetzes auch in das Bundes-Verfassungsgesetz einen Grundrechtskatalog samt Verankerung der Volksgruppenrechte einzubauen, hat das Österreichische Volksgruppenzentrum im Februar 2009 eine unabhängige Expertengruppe gebeten, einen zeitgemäßen, dem europäischen Gedanken und dem interkulturellen Dialog dienlichen Entwurf zur Novellierung des österreichischen Volksgruppenrechts zu erarbeiten.

Mehrere Professoren der rechtswissenschaftlichen Fakultät (Univ.-Prof. Dr. Gerhard Hafner, o. Univ.-Prof. Dr. Bernd-Christian Funk, ao. Univ.-Prof. Dr. Dieter Kolonovits, Em.o. Univ.-Prof. Dr. Theo Öhlinger) waren – neben anderen Experten - Mitglieder dieser unabhängigen Expertengruppe. Unter dem Vorsitz von Frau Dr. Maria Berger, Bundesministerin a. D. und Univ. Prof. Dr Heinrich Neisser, Bundesminister und 2. Präsident des NR a. D.) wurden Entwürfe zur Neufassung des österreichischen Volksgruppenrechtes erarbeitet; diese wurden am 28. September 2009 an Nationalratspräsidentin Mag. Barbara Prammer übergeben und am 3. Dezember 2009 bei einer Enquete im Bundeskanzleramt zur „Reform des Volksgruppengesetzes“ vorgestellt.

Inhaltlich versuchen die Vorschläge der Expertengruppe, ein modernes Volksgruppenrecht aus einem Guss zu präsentieren: Sie bestehen aus einer Novelle zur

Bundesverfassung, mit der vor allem ein Verfassungsartikel (Artikel 7a B-VG) betreffend den Schutz der Volksgruppen und ihrer Angehörigen vorgeschlagen wird, und dem Entwurf für ein neues Volksgruppengesetz, das die inhaltlichen Vorgaben des Verfassungsartikels ausführt. Zusätzlich wurde auch ein Bundesgesetz über die Errichtung eines Fonds zur Förderung der österreichischen Volksgruppen vorgeschlagen, das eine transparente finanzielle Volksgruppenförderung garantieren soll.

Ohne auf die Einzelheiten dieser Entwürfe an dieser Stelle eingehen zu können, soll zumindest auf die vorgeschlagene Weiterentwicklung des geltenden Rechtsschutzsystems - in Anknüpfung an Vorschläge aus dem Ö-Konvent - hingewiesen werden. Es sollen Bestimmungen, die bisher schon auf den Schutz der Volksgruppe als solche abgestellt haben, aber nicht durchsetzbar waren, weil die Volksgruppe nur als soziale Einheit und nicht als juristische Person anerkannt ist, durchsetzbar gestaltet werden. Dazu werden den repräsentativen Vereinigungen der Volksgruppen, die ihrem rechtlichen Zweck nach der Vertretung von volksgruppenspezifischen Interessen dienen, Parteirechte zur Geltendmachung dieser Schutzvorschriften eingeräumt. Diese Vereinigungen sollen nach den gesetzlichen Kriterien des Volksgruppengesetzes durch Verordnung der Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates festgelegt werden. Diese Weiterentwicklung entspricht der Einsicht, dass ein rein individualrechtlicher Schutz nicht ausreichend ist, um den Bestand der Gruppe als solche zu gewährleisten. Die Individualrechte der einzelnen Angehörigen der Volksgruppen bleiben unberührt; die Rechte der Volksgruppen werden nämlich ergänzend dazu eingeräumt.

Im vorliegenden Entwurf einer Novelle zum Volksgruppengesetz (GZ BKA-600.308/002-V/1/2012) hat der erwähnte Expertenentwurf leider kaum Berücksichtigung gefunden. Es findet keine Kodifikation der Volksgruppenrechte auf verfassungsrechtlicher Ebene mit einer entsprechenden Umsetzung im Volksgruppengesetz statt, sondern es wird nur das bestehende Volksgruppengesetz auf einfachgesetzlicher Ebene geändert.

Die vorgeschlagenen Änderungen betreffen im Wesentlichen eine Neufassung der allgemeinen Bestimmungen (Volksgruppendefinition, Zielbestimmungen), eine Reform der Volksgruppenbeiräte und die Neuschaffung eines Forums der Volksgruppenbeiräte sowie „Empfehlungen“ im Bereich der zweisprachigen Topographie und der Amtssprache kombiniert mit einer finanziellen Volksgruppenförderung. Auf diese Punkte soll im Folgenden näher eingegangen werden.

II. Zu den einzelnen Punkten des Entwurfs

Neufassung des Abschnittes I [Allgemeine Bestimmungen]:

Zu § 1 Abs 3:

§ 1 Abs 1 legt als Volksgruppen iSd des Entwurfes zum Volksgruppengesetz die „autochthonen Volksgruppen“ fest, und zählt diese taxativ auf. Nach § 1 Abs 2 sind – iSd der Staatszielbestimmung des Art 8 Abs 2 B-VG - „Sprache und Kultur, Bestand und Erhaltung dieser Volksgruppen .. zu achten, zu sichern und zu fördern.“ Damit legt der Gesetzgeber den Anwendungsbereich des Gesetzes iSd des Schutzes und der Förderung der autochthonen Volksgruppen (wie nach bisheriger Rechtslage) fest.

Bemerkenswert ist dem Zusammenhang die neue Zielbestimmung des § 1 Abs 3, die folgendermaßen lautet:

„Ziel dieses Bundesgesetzes ist die Förderung der sprachlichen und kulturellen Vielfalt in der Gesellschaft, des interkulturellen Dialoges, der gegenseitigen Achtung und des gegenseitigen Verständnisses sowie der Zusammenarbeit zwischen den Volksgruppen und der übrigen Bevölkerung.“

Diese Bestimmung orientiert sich ausweislich der Erläuterungen zum Entwurf, S. 3 an Art 6 Abs 1 des Rahmenübereinkommens (des Europarates) zum Schutz nationaler Minderheiten, wonach die Vertragsparteien „den Geist der Toleranz und des interkulturellen Dialogs“ fördern. Dabei handelt es sich um ein zweifellos anzustrebendes Ziel in der Gesellschaft insgesamt.

Im vorliegenden Zusammenhang entsteht aber folgendes Spannungsverhältnis zum dargelegten Anwendungsbereich des Gesetzes des Schutzes und der Förderung der autochthonen Volksgruppen (§ 1 Abs 1 und Abs 2).

Warum nach § 1 Abs 3 „Ziel dieses Bundesgesetzes“ die Förderung der „sprachlichen und kulturellen Vielfalt in der Gesellschaft“ ohne Bezugnahme auf die zuvor definierten Volksgruppen sein soll, ist aufklärungsbedürftig. Es entsteht auch ein Spannungsverhältnis zur Staatszielbestimmung des Art 8 Abs B-VG, wonach sich die Republik „zu ihrer gewachsenen sprachlichen und kulturellen Vielfalt, die in den autochthonen Volksgruppen zum Ausdruck kommt, bekennt.

Um dieses Spannungsverhältnis zu beseitigen, sollte klargestellt werden, dass dies ein „zusätzliches Ziel“ dieses Bundesgesetzes – neben dem Schutz und der Förderung der autochthonen Volksgruppen - ist (etwa: „Darüber hinaus ist die sprachliche und kulturelle Vielfalt in der Gesellschaft,).

Zu § 1 Abs 5:

In § 1 Abs 5 wird vorgesehen, dass repräsentative Volksgruppenorganisationen, bei der Geltendmachung von Ansprüchen nach dem Gleichbehandlungsgesetz, BGBl 2004/66 gemäß § 62 dieses Gesetzes als Nebenintervenienten auftreten könnten; die Bestimmung lautet:

„Niemand darf auf Grund der Zugehörigkeit zu einer Volksgruppe diskriminiert werden. Ansprüche nach dem Bundesgesetz über die Gleichbehandlung (Gleichbehandlungsgesetz – GIBG), BGBl. I Nr. 66/2004, sind nach diesem geltend zu machen. Repräsentative Vereinigungen, die sich ihrem satzungsgemäßen Zweck nach Volksgruppeninteressen widmen, insbesondere Sprache, Kultur und Bildung der Volksgruppe wahren und fördern, können, wenn es eine betroffene Angehörige oder ein betroffener Angehöriger der Volksgruppe verlangt, einem Rechtsstreit zur Durchsetzung von Ansprüchen nach dem Gleichbehandlungsgesetz gemäß § 62 dieses Bundesgesetzes als Nebenintervenienten beitreten.“

Diese Bestimmung kann das im Expertenentwurf (siehe oben I.) vorgeschlagene „Verbandsklagerecht“, das repräsentativen Vereinigungen ermöglicht, zentrale Ansprüche der Volksgruppen durchzusetzen (zB zweisprachigen Topographie, Amtssprache, Bildungs- und Erziehungswesen, mediale Versorgung usw.) nicht ersetzen. § 1 Abs 5 bezieht sich eben nur auf Ansprüche nach dem Gleichbehandlungsgesetz – GIBG, BGBl. I 66/2004, die aber ohnehin nach diesem geltend zu machen sind.

Neufassung des Abschnitts II (Volksgruppenbeiräte)

Zu den §§ 2-7 (Volksgruppenbeiräte und Forum der Volksgruppenbeiräte)

Die §§ 2-6 sehen eine Reform der bereits bisher bestehende Volksgruppenbeiräte hinsichtlich ihrer Zusammensetzung und ihrer Bestellung vor. Die Beiratsmitglieder werden – wie bisher - von der Bundesregierung bestellt.

Problematisch ist, dass die nach geltender Rechtslage (§ 4 Abs 1 Volksgruppengesetz) vorgesehene Beschwerdemöglichkeit der repräsentativen Volksgruppenorganisationen an den VwGH wegen Rechtswidrigkeit der Bestellung entfallen soll. Die repräsentativen Volksgruppenorganisationen sind nach dem Entwurf auf die Erstattung von Vorschlägen an die Bundesregierung beschränkt.

Bereits bisher haben sich die Vorsitzenden (und deren Stellvertreterinnen oder Stellvertreter) der Volksgruppenbeiräte informell abgestimmt; nun soll ein eigenes „Forum

der Volksgruppenbeiräte“ (§ 7) als Institution geschaffen werden, mit eigenen Vorschlags- und Stellungnahmerechten (§ 7 Abs 2). Eine Koordinierung zwischen den Volksgruppenbeiräten ist vorteilhaft, konnte aber bisher auch informell erreicht werden; andererseits besteht im Zusammenhang mit den eigenständigen Kompetenzen des Forums die Gefahr einer Mediatisierung der einzelnen Volksgruppenbeiräte.

Empfehlung zur Aufstellung von topographischen und anderen Bezeichnungen (§ 12 Abs 5):

Neu eingeführt werden soll § 12 Abs 5, wonach Gebietskörperschaften und sonstige Körperschaften öffentlichen Rechts über die im Volksgruppengesetz bestehenden Verpflichtungen hinaus „tunlichst“ topographische und andere Aufschriften und Bezeichnungen zwei- oder mehrsprachig anbringen sollen. Ergänzend dazu bestimmt § 8 Abs 3, dass vom Bund dafür Förderungen gewährt werden können. Diese Regelung soll offenkundig Defizite der „Ortstafellösung“ (BGBl I 2011/46) „abfedern“.

Das mit dieser Bestimmung verfolgte Ziel ist zwar zu begrüßen, problematisch ist aber die Ausgestaltung als bloße „Empfehlung“. Soweit sich aus Art 7 Z 3 StV von Wien weitergehende Verpflichtungen als die im Volksgruppengesetz umgesetzten ergeben, ist freilich eine Regelung mit bloßem Empfehlungscharakter problematisch.

Empfehlung zur Verwendung der Amtssprache (§ 13 Abs 4):

In § 13 Abs 4 wird eine Bestimmung eingefügt, wonach die Gebietskörperschaften und sonstige Körperschaften öffentlichen Rechts über die im Volksgruppengesetz bestehenden Verpflichtungen hinaus „tunlichst“ die Sprache einer Volksgruppe verwenden sollen, insbesondere in allgemeinen öffentlichen Kundmachungen und auf Internetseiten. Ergänzend dazu bestimmt § 8 Abs 3, dass vom Bund dafür Förderungen gewährt werden können.

Hier gilt sinngemäß das oben zu § 12 Abs 5 Ausgeführte. Anzuführen ist, dass sich bei der Regelung der Verwendung der Amtssprache zahlreiche Probleme stellen, die umfassend in dem unter I. angeführten Expertenentwurf aufgegriffen und behandelt wurden; ebenso hat die „Ortstafellösung“, BGBl I 2011/46, bei der der örtlichen Anwendungsbereich der Amtssprache mitgeregelt wurde, neue Probleme verursacht (etwa Wohnsitzerfordernisse in bestimmten Ortschaften in den Gemeinden St. Kanzian und Eberndorf). Der vorliegende Entwurf greift diese Probleme nicht auf.

Positiv ist zu bemerken, dass die Verwendung der Amtssprache nun auch die diakritischen Zeichen der jeweiligen Amtssprache umfasst (§ 13 Abs 5). Weiters wurde in Anlehnung an die Rsp des VfGH und VwGH eine Sonderregelung (§ 16 Abs 2) getroffen, wie das Recht auf eine zweisprachige Entscheidung durchzusetzen ist, wenn die von der Behörde getroffene Verfügung oder Entscheidung der erste gegenüber dem Betroffenen gesetzte behördliche Akt ist (zB Strafverfügung). Hier kann binnen 7 Tagen eine Zustellung in der Volksgruppensprache verlangt werden.

Mit vorzüglicher Hochachtung

ao. Univ.-Prof. Dr. Dieter Kolonovits, M.C.J.

im Auftrag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien