

Thesen für öffentlich-rechtliche Vertretungskörperschaften der Volksgruppen und für eine Vertretung der Volksgruppen in den gesetzgebenden Körperschaften

Vertretungsmodell, das einerseits die Legitimation zur Vertretung der Volksgruppe auf eine breite demokratische Grundlage stellen soll, andererseits aber der Volksgruppe die Wahrnehmung kollektiver Rechte, Kompetenzen und Selbstverwaltung in eigenen Angelegenheiten bringen sowie die Vertretung der Volksgruppen in den gesetzgebenden Körperschaften sicherstellen soll.

Zu den Grundzügen dieses Vertretungsmodells:

1. Gemeinsam mit allgemeinen Wahlen, z.B. Landtags- oder Gemeinderatswahlen, wird eine Wahl der Volksgruppenvertretungen, der "Volksgruppenräte" durchgeführt. Wahlberechtigt sind alle Angehörigen der betreffenden Volksgruppe, wobei das Bekenntnis, der Volksgruppe anzugehören, nicht kontrolliert wird. Praktisch bedeutet dies, dass z.B. in ganz Kärnten (Variante: im zweisprachigen Gebiet; Personen, die außerhalb dieses Gebietes wohnen, können einen Stimmzettel anfordern) in den Wahlzellen Stimmzettel für die Wahl des Volksgruppenrates der Kärntner Slowenen aufgelegt werden. Jeder, der sich des Wahlzettels zur Wahl der Vertretung der Kärntner Slowenen bedient, bekennt sich automatisch als Angehöriger der slowenischen Volksgruppe. Es ist aber sichergestellt, dass dieses Bekenntnis in der Wahlzelle und somit geheim und nicht nachprüfbar erfolgt. Damit wird die Anlegung eines Volksgruppenkatasters verhindert.

2. Die Volksgruppenräte sollen beispielsweise aus 25 Mandatären bestehen. Gewählt wird nach Listenwahlrecht. Das passive Wahlrecht erlangt jede Liste oder Person, die z.B. 100 Unterstützungserklärungen beibringt.

Sowohl sämtliche Kandidaten als auch sämtliche Unterstützer müssen der betreffenden Volksgruppe angehören und sich auch als solche deklarieren. Im Gegensatz zum aktiven Wahlrecht wäre somit beim passiven Wahlrecht das Bekenntnis, der Volksgruppe anzugehören, überprüfbar und somit müsste ein Kontrollmechanismus eingerichtet werden, ähnlich jenem, der für die Mitglieder der Volksgruppenbeiräte vorgesehen ist.

3. Die Volksgruppenräte sind öffentlich-rechtliche Körperschaften. Sie geben sich selbst ihre Geschäftsordnung und bestellen Vollzugs- und Kontrollorgane. Sie müssten vom Staat bestimmte Kompetenzen übertragen bekommen: die Verfügung über alle für die Volksgruppe zur Verfügung gestellten Förderungsmittel, die aktive Beschwerdelegitimation vor den Höchstgerichten in Volksgruppenangelegenheiten, Begutachtungs- und Vorschlagsrechte, teilweise auch das alleinige Vorschlagsrecht (z.B. für die Leiter der Minderheitenabteilungen bei den Landesschulräten); Angelegenheiten, die in überwiegendem Interesse der

Volksguppe liegen und von ihr selbst besorgt werden können usw. Der Idealfall wäre, wenn den Volksgruppenräten in Volksgruppenangelegenheiten ein Vetorecht eingeräumt würde.

4. Die Vertretung der Volksgruppen in den Landtagen könnte mittels Entsendung durch die Volksgruppenräte geregelt werden (ähnlich, wie die Landtage die jeweiligen Abgeordneten in den Bundesrat entsenden). Damit wäre eine ständige und repräsentative Vertretung der Volksguppe im Landtag gesichert, wobei natürlich die Frage der Kompetenzen eines solchen Volksgruppenmandatars gesondert zu klären wären.

Grundsätzlich ist von der Forderung nach einem vollwertigen Mandat auszugehen, mindestens müsste einem solchen Volksgruppenmandatar aber das Rederecht zu sämtlichen Themen, das Recht der Gesetzesinitiative und die einem Klub entsprechende Infrastruktur zugesichert werden. Eine solche Lösung (Virilmandat) hätte den Vorteil, dass in jedem Fall ein Repräsentant nach dem Willen der Mehrheit der Volksguppe im Landtag vertreten wäre, sich andererseits aber auch die Parteien um die Stimmen der Volksgruppenangehörigen bemühen müssten.

Legistische Umsetzung:

Bundesverfassung

Landesgesetze

Bundesverfassung

Kapitel XX: Selbstverwaltungen der Volksgruppen

Artikel ...

(1) Zur Vertretung der Volksgruppen sind durch Landesgesetz in jenen Bundesländern, in denen autochthone Volksgruppen beheimatet sind, Volksgruppenräte einzurichten.

(2) Die Volksgruppenräte sind Körperschaften öffentlichen Rechts mit dem Recht auf Selbstverwaltung.

(3) Zur Besorgung einzelner Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches können sich die Volksgruppenräte zu einem nationalen Volksgruppenrat zusammenschließen. Die Volksgruppenräte sind berechtigt, das jeweilige Landeswappen, der Österreichische Volksgruppenrat ist berechtigt das Bundeswappen zu führen.

Artikel ...

(1) Die Volksgruppenräte sind berufen, die Volksgruppen in allen sie betreffenden Lebensbereichen zu vertreten, insbesondere gegenüber dem Bund und den Ländern und ihren Organen. Insbesondere haben sie folgende Aufgaben zu erfüllen:

1. ihre Wahrnehmungen über die Verhältnisse und Bedürfnisse der Volksgruppen den gesetzgebenden Körperschaften und den Behörden über deren Aufforderung wie auch aus eigenem Antrieb zur Kenntnis zu bringen und Vorschläge aus allen diesen Gebieten zu erstatten;
2. über Entwürfe von Gesetzen, Verordnungen und anderen Vorschriften, die das politische, kulturelle, soziale und wirtschaftliche Gesamtinteresse der Volksgruppen berühren und
3. bei Errichtung von öffentlichen Anstalten, welche die Förderung der Volksgruppen, ihres wirtschaftlichen Lebensraumes oder ihres Bildungswesens zum Zwecke haben sowie der wesentlichen Änderung solcher Einrichtungen ihre Gutachten abzugeben;
4. Vertreter in (gesetzgebende) Körperschaften, Behörden und Organe des Bundes und der Länder zu entsenden oder Besetzungsvorschläge zu erstatten;
5. zur Hebung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lage der Volksgruppen und ihrer Angehörigen Einrichtungen und Anstalten ins Leben zu rufen und zu verwalten oder an der Errichtung und Verwaltung solcher Anstalten mitzuwirken;
6. Veranstaltungen von Kursen, Lehrgängen, Fachvorträgen uä. sowie die umfassende Beratung der Angehörigen der Volksgruppen;

7. Beschwerden über Verletzungen von Rechtsvorschriften und Abkommen zum Schutz von Volksgruppen oder über Benachteiligungen von Personengruppen oder Einzelpersonen aufgrund ihrer nationalen Zugehörigkeit entgegenzunehmen sowie jegliche Aktivität einschließlich Propaganda, welche in irgendeiner Form Hass und Diskriminierung aufgrund der nationalen Herkunft gutheißt oder fördert, die Existenz oder Identität der Volksgruppen bedroht, nachteilige Auswirkungen auf den Ausdruck und die Entwicklung dieser Identität hat oder die Volksgruppen auf andere Art daran hindert ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten zu genießen und auszuüben, zu dokumentieren und der Bundesregierung und den Landesregierungen darüber Bericht zu erstatten bzw. im Falle strafrechtlicher Tatbestände, deren Verfolgung zu veranlassen;

8. die Einhaltung der den Volksgruppen nach nationalen und internationalen Rechtsvorschriften zustehenden Rechte zu verfolgen sowie Angehörige der Volksgruppen in Verfahren über behauptete Verletzungen dieser Rechte vor den Bundes- und Landesbehörden, den Gerichtshöfen öffentlichen Rechts und den Organen nach der Europäischen Menschenrechtskonvention zu beraten und zu vertreten;

9. an amtlichen statistischen Erhebungen, die die Volksgruppen berühren, mitzuwirken oder Statistiken dieser Art selbst zu führen;

10. bei allen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder deren Organen gesetzten Maßnahmen, die das politische, kulturelle, soziale und wirtschaftliche Gesamtinteresse der Volksgruppen berühren mitzuwirken;

11. die Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes und der Länder im Bereich der Volksgruppenförderung zu führen sowie, unbeschadet der Aufsichtsrechte des Bundes und der Länder, die Kontrolle darüber auszuüben.

(2) Die Volksgruppenräte haben der Bundesregierung spätestens bis zum 30. Juni eines jeden zweiten Jahres über ihre Tätigkeit zu berichten und Vorschläge zur Behebung wahrgenommener Mängel zu erstatten. Die Berichte sind von der Bundesregierung im Rahmen ihrer Berichtspflicht an den Nationalrat weiterzuleiten.

Artikel ...

(1) Gesetzes- und Verordnungsentwürfe, die Interessen berühren, deren Vertretung den Volksgruppenräten zukommt, sind den Volksgruppenräten unter Einräumung einer angemessenen Frist zur Begutachtung zu übermitteln. Gesetzes- und Verordnungsentwürfe, die Volksgruppenangelegenheiten behandeln und die vom zuständigen Volksgruppenrat abgelehnt wurden, können diesem in unveränderter Form frühestens nach Ablauf eines Jahres neu vorgelegt werden.

(2) Die Behörden haben innerhalb ihres Wirkungsbereiches den Volksgruppenräten auf Verlangen die zur Erfüllung ihrer Obliegenheiten erforderlichen Auskünfte zu erteilen und die Volksgruppenräte in ihrer Wirksamkeit zu unterstützen.

Artikel ...

(1) Die Volksgruppenräte werden von den Angehörigen der Volksgruppen, die das Wahlrecht zum Nationalrat besitzen, aufgrund des gleichen, unmittelbaren, geheimen und persönlichen Wahlrechtes nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt. Die Wahl der Volksgruppenräte ist mit anderen allgemeinen Wahlen zu koppeln.

(2) Wahlberechtigt sind alle Volksgruppenangehörigen, die am Stichtag das Wahlrecht zum Nationalrat besitzen.

(3) Wählbar sind alle wahlberechtigten Volksgruppenangehörigen.

(4) Die näheren Bestimmungen über das Wahlverfahren, insbesondere über die Ausschreibung der Wahlen, die Wahlbehörden, die Wahlwerbung, die Stimmzettel, das Abstimmungs- und Ermittlungsverfahren, die Einberufung der gewählten Volksgruppenräte, die Wahl der Organe der Volksgruppenräte einschließlich erforderlicher Nachwahlen, sind durch Landesgesetz zu treffen.

Artikel ...

(1) Der Kostenaufwand der Volksgruppenräte gliedert sich in den Aufwand

- a.) für die gesetzliche Vertretung der Volksgruppen (Volksgruppenräte)
- b.) die Erfüllung der Aufgaben gemäß Artikel 2

(2) Die Auslagen der Volksgruppenräte werden vom Bund gedeckt. Der Bund ist berechtigt, jene Mittel, die für Belange, die in die Kompetenz anderer Gebietskörperschaften fallen, im Wege des Finanzausgleiches zurückzufordern.

**Modell einer autonomen öffentlichrechtlichen Vertretung der
Slowenischen Volksgruppe
in Kärnten**

Rechtsgutachten

von

**o.Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler
Innsbruck**

Inhaltsverzeichnis

- I. Gutachtensauftrag
- II. Rechtspolitische Gründe für eine autonome öffentlich-rechtliche Organisation der Volksgruppe
 - 1. Die Unzulänglichkeit der gegenwärtigen Organisation
 - 2. Organisation der Volksgruppe als Rechtssubjekt
 - 3. Ansatz einer rechtlichen Personalautonomie für die Volksgruppe
 - 4. Das Bekenntnisprinzip als Organisationsprinzip der Personalautonomie
 - 5. Die politischen Funktionen einer Volksgruppenvertretung
- III. Die Einrichtung einer Selbstverwaltung ("gesetzlichen Vertretung") der Slowenischen Volksgruppe
 - 1. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Begriffsmerkmale der Selbstverwaltung
 - 2. Die Einrichtung als autonome "Körperschaft öffentlichen Rechts"
 - 3. Der Aufgabenbereich einer autonomen Volksgruppenvertretung
 - 4. Abgrenzung der Mitgliedschaft und Wahlberechtigung zur gesetzlichen Vertretung
 - 5. Volksgruppenwahlrecht und Bekenntnisprinzip
 - 6. Repräsentativität und Mißbrauchskontrolle der Volksgruppenwahl
 - 7. Garantien für die Objektivität der Wahl
 - 8. Regelung der Finanzierung der Volksgruppenvertretung
 - 9. Die besondere Gestaltung der Staatsaufsicht
 - 10. Organisation der (außergerichtlichen) Streit-schlichtung
 - 11. Innere Organisation der Volksgruppenvertretung
 - 12. Die Kompetenz zur Regelung und Vollziehung von Angelegenheiten einer Volksgruppenvertretung

I.

Gutachtensauftrag

Das Amt der Kärntner Landesregierung ist an den Gutachter herangetreten, das Modell einer autonomen öffentlichrechtlichen Vertretung der Volksgruppe der slowenischen Minderheit in Kärnten auszuarbeiten. Derselbe Wunsch wurde - unabhängig davon - vom "Rat der Kärntner Slowenen" geäußert. In einer gemeinsamen Sitzung von Vertretern der Slowenischen Volksgruppe und des Amtes der Kärntner Landesregierung am 5. Juli 1990 wurden die rechtspolitischen Grundsätze für eine solche Vertretung gemeinsam formuliert. Die Vertreter der Volksgruppe stimmten daraufhin zu, daß das Gutachten für das Amt der Kärntner Landesregierung erstellt wird. Der Gutachtensauftrag erfolgte sodann durch das Schreiben der Kärntner Landesregierung vom 24.7.1990, Z1 LAD-719/5/90.

II.

Rechtspolitische Gründe für eine autonome öffentlichrechtliche Organisation der Volksgruppe*1. Die Unzulänglichkeit der gegenwärtigen Organisation*

Der Wunsch nach einer Änderung der gegenwärtigen Form der Vertretung der Volksgruppe ging sowohl von dieser selbst als auch von Vertretern der Kärntner Regierung und Verwaltung aus. Die Gründe dafür sind vielschichtig.

Einerseits wird die zersplitterte, ausschließlich privatrechtliche (vereinsmäßige) Organisation der Volksgruppe nicht mehr als sachgerechte Gesamtvertretung angesehen, weil ein schlagkräftiges einheitliches Vorgehen in volksgruppenpolitischen Fragen auf diese Weise oft nicht mehr

möglich ist. Andererseits wäre die Landesregierung an einem repräsentativen Vertretungsorgan der Volksgruppe interessiert, das als Partner in Fragen der Volksgruppenpolitik demokratisch eindeutig legitimiert ist und damit die autonomen politischen Vorstellungen der Volksgruppe sicherer formulieren kann, als dies bis jetzt der Fall ist.

Durch eine solche öffentlichrechtliche Organisation soll der Pluralismus der "freien" (vereinsmäßig oder sonst organisierten) Vertretung der Volksgruppe nicht beeinträchtigt werden; vielmehr müßte sich dieser "gesellschaftliche" Pluralismus der Volksgruppe durch die Wahl der Volksgruppenvertreter in der öffentlichrechtlichen Organisation entsprechend ausdrücken.

Ungeeignet für eine solche Aufgabe ist der durch das Volksgruppengesetz, BGBl 1976/396, eingerichtete "Volksgruppenbeirat" der Bundesregierung, weil er der Bundesregierung zu große Einflußmöglichkeiten in der Auswahl der Vertreter gibt und daher keine echte Autonomie der Vertretung begründet und weil er darüberhinaus keine ausreichende Repräsentativität und demokratische Legitimation der Vertretung gewährleistet. Schließlich erscheinen auch die Funktionen des Volksgruppenbeirates und die Grundkonstruktion als "Beirat" der Bundesregierung ungeeignet, eine sachgerechte politische Vertretung der Kärntner Slowenen zu ermöglichen.

Aber auch die hierfür öfter vorgeschlagene *parlamentarische Vertretung* - entweder im Nationalrat oder im Kärntner Landtag oder durch ein eigenes "Parlament der Kärntner Slowenen" - wäre nicht so geeignet wie die hier formulierte Lösung einer autonomen Volksgruppenvertretung. Im Falle der Vertretung im Nationalrat oder im Landtag käme - selbst, wenn die Probleme der geringeren Wahlzahl gelöst wären - der politische Pluralismus der Volksgruppe kaum ausreichend zum Ausdruck. Ein eigenes "Parlament" der Volksgruppe müßte

zuächst das Problem der Wahlberechtigten ohne Minderheitenfeststellung lösen und wäre keine öffentlichrechtliche Organisation der Volksgruppe mit Rechtssubjektivität, verfassungsrechtlich garantierter Selbstverwaltung (Autonomie) und Satzungshoheit, wie sie die hier vorgeschlagene Selbstverwaltung automatisch mit sich bringt. Außerdem würde ein "Palament" ohne echte Gesetzgebungsfunktionen nicht in das Grundschema der gewaltenteilenden Bundesverfassung passen und zu einer Reihe von Mißverständnissen und Mißdeutungen Anlaß bieten, sodaß diese Lösung schon aus praktischen Gründen ausscheidet.

2. Organisation der Volksgruppe als Rechtssubjekt

Die bestehenden Schutzbestimmungen für die slowenische Minderheit in Kärnten knüpfen durchwegs an das Rechtssubjekt "österreichische Staatsangehörige" an und sind daher individuelle Schutzrechte.

Die Volksgruppe als solche ist weder als Rechtssubjekt anerkannt, noch hat sie selbständige (sog "kollektive") Schutzrechte. Dies gilt für alle Schichten des geltenden Minderheiten(volksgruppen)rechts und auch für die Rechtsprechung des VfGH, die - im Gegensatz zur Rechtsprechung der Höchstgerichte in der Monarchie (zu Art 19 StGG) - die "Volksgruppe" als Rechtssubjekt der Minderheitenrechte bis heute nie anerkannt hat.

Dieser Zustand widerspricht modernen rechtspolitischen Vorstellungen (vgl den Bericht der Arbeitsgruppe "Lage und Perspektiven der Volksgruppen in Österreich", Hg Österr Rektorenkonferenz 1989, 201 f). Aber auch naturrechtliche, rechtssystematische und - nicht zuletzt - rein praktische Erwägungen des Rechtsschutzes im Minderheitenrecht sprechen dafür, daß die Volksgruppe als eigenes Rechtssubjekt von der österreichischen Rechtsordnung anerkannt wird und mit

der Fähigkeit ausgestattet wird, Interessen der Volksgruppe als ganzes rechtlich verbindlich zu formulieren sowie Rechte der Minderheitsangehörigen als Rechtsbeistand gegenüber den Gesetzgebern, Verwaltungsbehörden und Gerichten durchzusetzen.

Die Einrichtung einer autonomen Volksgruppenvertretung würde diese rechtspolitischen Anliegen *ohne irgendeine Änderung der bestehenden Minderheiten-Schutzbestimmungen* - die auf völkerrechtlicher Ebene überhaupt nicht und auf verfassungsrechtlicher Ebene nur unter größten Schwierigkeiten durchsetzbar wäre - verwirklichen. Weitere Vorteile liegen in der großen praktischen Erfahrung, die Österreich mit diesem System des kollektiven Interessen- und Rechtsschutzes hat und in dem dadurch gewährleisteten rechtssystematischen Ansatzpunkt für die Verfassungs- und Verwaltungsrechtsprechung, ihre bisherige Judikatur in Richtung eines kollektiven rechtlichen Minderheitenschutzes fortzuentwickeln.

3. *Ansatz einer rechtlichen Personalautonomie für die Volksgruppe*

Die ideale rechtliche Organisationsform für eine Volksgruppe ist zweifellos die *Territorialautonomie*, dh ein Gebietsschutz mit klar abgegrenzten (Sprach- und Siedlungs)Grenzen, der rechtlich wieder in verschiedener Weise (zB als Gliedstaat, autonome Region oä) eingerichtet sein kann (Pernthaler/Esterbauer, Möglichkeiten des rechtlichen Volksgruppenschutzes, in: Weiter (Hg), System eines internationalen Volksgruppengrechts, 2. Teil 1972, 175 ff). Für die Volksgruppe der Slowenischen Minderheit in Kärnten kommt diese Ideallösung - jedenfalls unter den gegenwärtigen Voraussetzungen - kaum in Betracht, weil sie im Kärntner Raum in starker Streulage siedelt. Jede Sprach-

grenze - wie immer sie gezogen würde - würde daher Minderheitsangehörige ausgrenzen und gleichzeitig neue Zonen gemischter Bevölkerung schaffen, für die wiederum das Personalitätsprinzip für die Zuordnung der Minderheitsrechte maßgebend sein müßte. Unabhängig von der Frage, ob es nicht für bestimmte (einzelne) Minderheitenrechte eine territoriale Abgrenzung als Rechtsinhaltsgarantie (zB des Art 7 Staatsvertrag) gibt - sog "*autochthones Siedlungsgebiet*" der Volksgruppe (vgl dazu Pernthaler, Personalitätsprinzip und Territorialitätsprinzip im Minderheitenschutzrecht, JBl 1990, 613 ff) - müßte die Slowenische Volksgruppe in Kärnten als Rechtssubjekt daher nach dem *Prinzip der Personalautonomie* konstituiert werden. Nur so könnten zuverlässig alle "österreichische Staatsangehörige der Slowenischen Minderheit in Kärnten" erfaßt, ihre Rechte und Interessen wirksam organisatorisch gebündelt und als eigenes Rechtssubjekt ("Personalkörperschaft") eingerichtet werden. Mit dieser Konstruktion erfüllt man sozusagen die Mindestvoraussetzung eines kollektiven Minderheitenschutzes, die im altösterreichischen Minderheitenrecht schon durch die Geltung des Art 19 StGG (in der "österreichischen Reichshälfte") lückenlos verwirklicht war.

Der besondere praktische Vorteil dieser Konstruktion liegt auch darin, daß man dadurch alle Streitfragen über territoriale Abgrenzungen des Minderheitenschutzes - vor allem die Abgrenzung des "*autochthonen Siedlungsgebietes*" sowie allfällige Prozentklauseln der Minderheitsbevölkerung - ausklammert und trotzdem eine umfassende Organisationsform der Volksgruppe schafft. Die so konstituierte Personalkörperschaft ist begriffsmäßig mit öffentlichrechtlicher Autonomie ausgestattet und kann ihrerseits wieder als Ansatz dienen, der Volksgruppe eine Reihe wichtiger Aufgaben als "eigene Angelegenheiten" in der vielfach bewährten und

durch eine reiche Judikatur und Lehre abgesicherten Organisationsform der "Selbstverwaltung" zu übertragen.

4. Das Bekenntnisprinzip als Organisationsprinzip der Personalautonomie

Die Organisation einer Minderheit nach dem Personalitätsprinzip begegnet als erste große politische und praktische Schwierigkeit dem Problem der Feststellung des Mitgliederstandes. Die dafür in der Monarchie vorgeschlagenen Lösungsversuche (zB "nationale Matriken" beim Mährischen Ausgleich uä; vgl dazu Bernatzik über nationale Matriken, 1910), aber auch die in Südtirol, gehandhabte Methode der periodischen Volksgruppen-Entscheidung als Grundlage des "ethnischen Proporz", scheiden in Kärnten wegen des Widerstandes der Volksgruppe gegen jede Art von Minderheitenfeststellung schon aus praktischen Gründen völlig aus. Aber auch aus verfassungsrechtlichen Gründen wäre jede Art von Erhebung über die Zugehörigkeit eines österreichischen Staatsangehörigen zur slowenischen Minderheit oder das Verlangen eines Nachweises der Zugehörigkeit eines Staatsangehörigen zu dieser Minderheit wegen der damit verbundenen Gefahr der Diskriminierung verboten (VfSlg 9744/1983; 11.585/1987 mit Vorjudikatur; vgl auch § 1 Abs 3, zweiter Satz, Volksgruppengesetz und dazu die EB der RV, 217 Blg NR XIV. GP).

Es muß also ein Weg gefunden werden, die Personalkörperschaft der Slowenischen Volksgruppe ohne "Minderheitenanzählung", dh ohne Feststellung des "objektiven" Mitgliederstandes (die verfassungsrechtlich eben nicht zulässig ist), rein auf dem *Bekenntnisprinzip* der Minderheitsangehörigen zu begründen. Begrifflich ist damit auch verknüpft, daß niemand zur Abgabe eines solchen ethnischen Bekenntnisses gezwungen werden kann, daß also eine Gesamtorganisation der Slowenen auf dem Personalitäts-

prinzip nicht von der Anzahl konkreter "Bekennnisse" als Minderheitsangehöriger abhängig sein kann.

Die politische Voraussetzung für die Verwirklichung des Projekts einer autonomen Volksgruppenvertretung ist daher, daß ein praktischer Weg gefunden wird, ohne objektive Feststellung des Mitgliederstandes, auf der Basis des Bekenntnisprinzips, eine ausreichende Beteiligung der Minderheitsangehörigen an der Einrichtung und Tätigkeit "ihrer eigenen" öffentlichrechtlichen Organisation sicherzustellen. Die unabdingbare rechtspolitische Voraussetzung für das vorliegende Gutachten war daher der eigene Wunsch der Volksgruppe nach einer solchen Vertretungsform und eine Einigung zwischen Vertretern der Volksgruppe und der Landesverwaltung über die praktische Möglichkeit der Durchführung periodischer Wahlen in eine solche Vertretung ohne objektive Minderheitenfeststellung. (Siehe unten, III.4.).

5. Die politischen Funktionen einer Volksgruppenvertretung

Die bisher geschilderte öffentlichrechtliche Organisation der Volksgruppe soll kein Selbstzweck sein, sondern dient vor allem den übereinstimmenden rechtspolitischen Interessen einer besseren *autonomen* Formulierung und Vertretung der Minderheitenpolitik.

Die Vorstellung der Volksgruppe knüpft hier offenkundig an den in Österreich geläufigen Begriff der "*gesellschaftlichen Selbstverwaltung*" an, wie er vor allem von beruflichen Interessenvertretungen, aber auch von zahlreichen anderen Selbstverwaltungskörpern (vgl etwa Österreichische Hochschülerschaft) geprägt wird (Pernthaler, Die verfassungsrechtlichen Schranken der Selbstverwaltung in Österreich, 3. ÖJT, Bd I/3, 1967, 31 ff; Korinek, Wirtschaftliche Selbstverwaltung, 1970, 23 u 195 ff). Im Mittelpunkt dieses autonomen Wirkungsbereiches steht die Ver-

tretung der Interessen der Volksgruppe gegenüber dem Staat (Bund und Land) und die Gewährung von Rechtshilfe für Minderheitsangehörige. Daneben soll die öffentlichrechtliche Organisation die Kulturpolitik, Wirtschaftsförderung, Auslandsbeziehungen uä Anliegen einer autonomen Volksgruppenpolitik in Selbstverwaltung führen können und hierfür öffentliche Mittel nach eigenen politischen Vorstellungen selbstverantwortlich verwalten dürfen. Ein wichtiger rechtspolitischer Gesichtspunkt der öffentlichrechtlichen Organisation ist die Möglichkeit des autonomen inneren Ausgleiches verschiedener Richtungen der Volksgruppenpolitik und der dadurch möglichen Formulierung einer einheitlichen, ausreichend repräsentativen Linie des "Willens der Volksgruppe" nach außen. Nicht zuletzt soll damit auch eine stärkere Anteilnahme und Integration der Minderheitsangehörigen an der Volksgruppenpolitik - und damit an der Voraussetzung ihres Weiterbestandes und ihrer dynamischen Entfaltung innerhalb der österreichischen und der internationalen gesellschaftlichen Entwicklung - sichergestellt werden.

III.

Die Einrichtung einer Selbstverwaltung ("gesetzlichen Vertretung") der Slowenischen Volksgruppe

1. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Begriffsmerkmale der Selbstverwaltung

Nach der heute herrschenden Lehre und ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes ist die "Selbstverwaltung" eine Organisationsform, die der Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 als typische Einrichtung bereits vorgefunden hat und die daher im Bauplan der Verfassung ganz allgemein als Alternative zur weisungsgebun-

denen Staatsverwaltung vorgesehen ist. (Nachweise bei Pernthaler, 3. ÖJT I/3, 1967; Korinek, Wirtschaftliche Selbstverwaltung 1970; Welan/Gutknecht, Selbstverwaltung, Antonioli-FS, 1979, 289 ff; Antonioli/Koja, Allgemeines Verwaltungsrecht 1986, 348 ff; VfSlg 8215/1977; 8644/1979 uva).

Der einfache (Bundes- und Landes)Gesetzgeber ist daher - entsprechend seiner Sach- und Organisationskompetenz - zuständig, Selbstverwaltung einzurichten, wenn er dabei bestimmte verfassungsrechtliche Begriffsmerkmale und Schranken einhält. Als solche Begriffsmerkmale der Selbstverwaltung - die im wesentlichen in Analogie zur Gemeinde-Selbstverwaltung (Art 115 - 120 B-VG) gebildet werden - gelten insbesondere (Antonioli/Koja 1986, 351 ff):

- *die Einrichtung als "Körperschaft öffentlichen Rechts"*, dh einer personenbezogenen juristischen Person des öffentlichen Rechts ("Personalverband")
- *Obligatorische Mitgliedschaft* - dieses Begriffsmerkmal gilt als wichtige Voraussetzung für die vollständige Repräsentation einer vom Gesetz zusammengefaßten Gruppe
- *Demokratische Binnenstruktur*, insbesondere Mitbestimmung bei der Bestellung der "eigenen Organe" (VfSlg 8644/1979)
- *Hoheitliche Kompetenzen gegenüber den Mitgliedern der Selbstverwaltung* - dieses Begriffsmerkmal kann sehr zurücktreten und gegenüber der Interessenvertretung ("gesellschaftliche Selbstverwaltung") völlig an Bedeutung verlieren (Korinek 1970, 18)
- *"Autonomie" bei der Besorgung eigener Angelegenheiten* - diese "Autonomie" kann im einzelnen durch den Gesetzgeber sehr unterschiedlich ausgestaltet werden, muß aber

einen Bereich selbstbestimmter und selbstverantwortlicher Aufgabenbesorgung gewährleisten (vor allem Weisungsfreiheit, aber auch völlige Staatsfreiheit wie bei der Interessenvertretung als gesellschaftliche Selbstverwaltung)

- *Staatsaufsicht* - vor allem als Gesetzmäßigkeitskontrolle, mitunter auch als Kontrolle von Auswirkungen der Selbstverwaltungsakte über die Selbstverwaltung hinaus (zB Genehmigungsvorbehalte) und als finanzielle Kontrolle
- *Finanzielle Autonomie* - Budgethoheit, Umlagen- und Beitragshoheit, selbständige Verfügung über Subventionen und Kredite (Ausklammerung aus den Budgets des Bundes und der Länder).

Als wesentliche Bedingung für die Verfassungsmäßigkeit der *Funktionen der Selbstverwaltung* hat der VfGH (VfSlg 8215/1977) noch hervorgehoben

- *Bezogenheit des Wirkungsbereiches des Selbstverwaltungskörpers auf eigene Angelegenheiten der Mitglieder* - es muß sich dabei um Aufgaben handeln, die im eigenen Interesse der Mitglieder liegen und im wesentlichen mit eigenen Kräften besorgt werden können; unzulässig ist danach insbesondere die Führung von Aufgaben im Allgemeininteresse durch die Selbstverwaltung oder ein bestimmender Einfluß der Selbstverwaltung auf die Führung der Staatsverwaltung
- *Abgrenzung des Wirkungskreises der Selbstverwaltung nach dem Sachlichkeitsgebot* - den Gesetzgeber trifft also die Verantwortung für die immanente Begrenztheit der interessenbezogenen Selbstverwaltung gegenüber der gemeinwohlbezogenen Staatsverwaltung, insbesondere für die Sicherung des demokratischen Repräsentativsystems gegenüber einem *ständisch-kooperativen Staatsaufbau*, der je-

denfalls unzulässig wäre (Pernthaler, 3. ÖJT, I/3, 1967, 52 f).

Diese verfassungsmäßigen Begriffsbestimmungen bilden den zwingenden Rahmen für das rechtspolitische Vorhaben einer autonomen Volksgruppenvertretung der Kärntner Slowenen und werden daher den weiteren Untersuchungen zugrundegelegt.

2. Die Einrichtung als autonome "Körperschaft öffentlichen Rechts"

Der zuständige Gesetzgeber (dazu siehe unten, III.12.) hätte die Selbstverwaltung der Kärntner Slowenen jedenfalls als "Körperschaft öffentlichen Rechts" ausdrücklich zu bezeichnen und gleichzeitig Organisation und Aufgabenbereich dieser Einrichtung gesetzlich festzulegen. Schon damit wäre die "*juristische Person des öffentlichen Rechts*" als solche zweifelsfrei begründet, selbst wenn bezüglich der Pflichtmitgliedschaft und Hoheitsaufgaben der so bezeichneten Körperschaft noch allfällige Zweifel bestünden (vgl. Stolzlechner, Öffentliche Fonds 1982, 58; VfSlg 7593/1975; 7717/1975; VwSlg 5023F/1976).

Um die Autonomie der Aufgabenerfüllung sicherzustellen, wäre die Weisungsfreiheit und Eigenverantwortlichkeit ausdrücklich zu gewährleisten und durch die gesetzliche Festlegung der Wahl der leitenden Organe durch die Mitglieder die erforderliche demokratische Binnenorganisation zu verbürgen. Eine *Bestätigung* oder sonstige Beeinflußung der Organbestellung durch die Staatsverwaltung käme dabei nicht in Betracht: allenfalls könnte als Aufsichtsmaßnahme bei Vorliegen bestimmter gesetzlicher Gründe die Bestellung eines Staatskommissärs bis zur Neuwahl reuglärer Organe vorgesehen werden.

Die entscheidende Schwierigkeit bei der Einrichtung einer "gesetzlichen Vertretung der Kärntner Slowenen" in Form einer öffentlichen Selbstverwaltung scheint das (für die Selbstverwaltung wesentliche) Merkmal der "obligatorischen Mitgliedschaft" und die daraus folgende Notwendigkeit einer Abgrenzung der Pflichtmitglieder des Vertretungskörpers unter Wahrung des Bekenntnisprinzipes beim Status als Minderheitsangehöriger (siehe II.3.) zu sein. Der Lösung dieser zentralen Rechtsfrage sind die folgenden Punkte (III, 4, 5, 6) gewidmet.

3. *Der Aufgabenbereich einer autonomen Volksgruppenvertretung*

Der autonome Wirkungsbereich einer Volksgruppenvertretung (Selbstverwaltung) sollte - nach den übereinstimmenden rechtspolitischen Vorstellungen - insbesondere folgende Aufgaben umfassen:

- a) Die Vertretung der slowenischen Volksgruppe in allen sie betreffenden Lebensbereichen gegenüber dem Bund und dem Land Kärnten.
- b) Gutachten zu erstatten über Entwürfe von Gesetzen, Verordnungen und anderen Vorschriften, welche das politische, kulturelle, soziale und wirtschaftliche Gesamtinteresse der Volksgruppe berühren.
- c) Den gesetzgebenden Körperschaften und den Behörden Vorschläge, Berichte und Gutachten zu erstatten über alle Angelegenheiten, die das politische, kulturelle, soziale und wirtschaftliche Gesamtinteresse der Volksgruppe berühren.
- d) Vertreter in Körperschaften, Behörden und Organe des Bundes und Landes zu entsenden oder Besetzungsvorschläge zu erstatten.

- e) Einrichtungen und Anstalten, die der Entwicklung und Entfaltung der slowenischen Volksgruppe sowie der slowenischen Volksbildung dienen, ins Leben zu rufen und zu verwalten oder an der Einrichtung und Verwaltung solcher Institutionen mitzuwirken.
- f) Beschwerden über Verletzungen von Rechtsvorschriften und Abkommen zum Schutz von Volksgruppen oder über Benachteiligungen von Personengruppen oder Einzelpersonen aufgrund ihrer nationalen Zugehörigkeit entgegenzunehmen sowie jegliche Aktivität einschließlich Propaganda, welche in irgendeiner Form Haß und Diskriminierung aufgrund der nationalen Herkunft gutheißt oder fördert, die Existenz oder Identität der Volksgruppen bedroht, nachteilige Auswirkungen auf den Ausdruck und die Entwicklung dieser Identität hat oder die Volksgruppe auf andere Art daran hindert, ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten zu genießen und auszuüben, zu dokumentieren und der Bundes- und Landesregierung darüber Bericht zu erstatten bzw im Falle strafrechtlicher Tatbestände deren Verfolgung zu veranlassen.
- g) Angehörige der Volksgruppe in Verfahren über Verletzungen der Minderheitsrechte vor Bund- und Landesbehörden, den Gerichtshöfen öffentlichen Rechts und den Organen nach der Europäischen Menschenrechtskonvention zu beraten und zu vertreten.
- h) An amtlichen statistischen Erhebungen, die die Volksgruppe berühren, mitzuwirken oder Statistiken dieser Art selbst zu führen.
- i) Bei allen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder deren Organen gesetzten Maßnahmen, die das politische, kulturelle, soziale und wirtschaftliche Gesamtinteresse der Volksgruppe berühren, mitzuwirken.

- j) Die Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes und Landes im Bereich der Volksgruppenförderung zu führen oder daran mitzuwirken.

4. *Abgrenzung der Mitgliedschaft und Wahlberechtigung zur gesetzlichen Vertretung*

Wenn eine gesetzliche Vertretung der Slowenischen Volksgruppe in Selbstverwaltung geschaffen werden soll, so müssen dieser Personalkörperschaft begriffsmäßig alle "österreichischen Staatsangehörigen der Slowenischen Minderheit in Kärnten" (Art 7 Abs 2 Staatsvertrag 1955) angehören. Ähnlich wie bei einer Gebietskörperschaft würde der Mitgliederstand der Slowenischen Personalkörperschaft also an das Begriffsmerkmal der Staatsangehörigkeit (Landesbürgerschaft) anknüpfen und damit auch Kinder und andere Nicht-Wahlberechtigte umfassen, sodaß die *Wahlberechtigung* zu den Vertretungsorganen von der *Mitgliedschaft zur Personalkörperschaft* zu differenzieren wäre. Die Volksgruppe wäre damit lückenlos in die Personalkörperschaft integriert.

Eine solche gesetzliche Anordnung ist mit dem Bekenntnisprinzip vereinbar, weil sie nicht auf die konkrete Ausübung der Minderheitenrechte, sondern auf die abstrakte Rechtsträgerschaft, dh den Minderheiten-Status aller gemäß Art 7 Abs 1 Staatsvertrag in Betracht kommender Personen, abgestellt ist. Es wäre sogar umgekehrt jede andere Abgrenzung der Mitgliedschaft sachwidrig und diskriminatorisch, weil sie Minderheitsangehörige im Hinblick auf die gesetzliche Vertretung ungleich behandeln würde.

Mit dieser, dem Wesen der Volksgruppe als "*Volk im kleinen*" (vgl Pernthaler, Allgemeine Staatslehre 1986, 35 ff) entsprechenden, Abgrenzung des Mitgliedstandes entfällt auch das Erfordernis einer zahlenmäßigen

"Minderheitenfeststellung" für die Organisation einer Personalkörperschaft der Kärntner Slowenen: So wie der jeweilige zahlenmäßige Umfang der Staatsangehörigen, Landes- oder Gemeindebürger nicht entscheidend für den Bestand der betreffenden Gebietskörperschaften oder die Repräsentativität ihrer Vertretungskörper ist, vertritt auch bei der gesetzlichen Vertretung der Volksgruppe der Wähler die Nichtwähler und "verkörpert" (dh repräsentiert) der Gewählte die gesamte Volksgruppe und nicht etwa nur die exakte Zahl seiner Wähler. Mitgliedschaft und Wahlberechtigung sind also bei gesetzlicher Vertretung der Volksgruppe begrifflich auseinanderzuhalten, wodurch sich diese auch wesentlich von einer beruflichen Vertretung ("Kammer") unterscheidet. Für die Organisation der Personalkörperschaft als solche gibt es daher auch keine Notwendigkeit der laufenden Evidenhaltung oder Überprüfung der Mitglieder der Volksgruppe nach Art von "nationalen Matriken" oder einer sonstigen Minderheitenzählung, wenngleich diese durch die öffentlichrechtliche Organisation der Minderheitsangehörigen auch nicht ausgeschlossen oder beeinträchtigt würde.

Die (aktive und passive) Wahlberechtigung zu den gesetzlichen Vertretungsorganen der Personalkörperschaft wäre zwar an den Status "Minderheitsangehöriger" und damit an die Mitgliedschaft in der Körperschaft als Voraussetzung gebunden; darüberhinaus könnte sie aber als *subjektives öffentliches Recht* vom Gesetzgeber nach sachlichen Kriterien (etwa Alter, Bindung der Wählbarkeit an Nominierungsrechte, Überprüfungsmöglichkeiten uä) davon differenziert werden. Selbstverständlich steht der Gesetzgeber bei der Konstruktion der Wahlberechtigung auch unter der nachprüfenden Kontrolle durch den Verfassungsgerichtshof, insbesondere im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit den verfassungsgesetzlich gewährleisteten Minderheitsrechten und dem Gleichheitsgrundsatz. Dies soll im folgenden noch näher präzisiert werden.

5. Volksgruppenwahlrecht und Bekenntnisprinzip

Das (aktive und passive) Wahlrecht zur gesetzlichen Vertretung der Volksgruppe wäre nach der hier zugrundeliegenden Rechtskonstruktion ein subjektives (einfachgesetzlich gewährleistetes) *Minderheitenrecht*, das an den Status als Minderheitsangehöriger gemäß Art 7 Abs 1 Staatsvertrag 1955 gebunden ist.

Damit steht es nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter der zwingenden Voraussetzung des "Bekenntnisprinzips" als besondere Garantie eines diskriminationsfreien Minderheitenschutzes (vgl dazu auch § 1 Abs 3 Volksgruppengesetz - allerdings nur auf einfachgesetzlicher Ebene). Das Bekenntnisprinzip bedeutet, daß es für den Rechtsstatus "*Minderheitsangehöriger*" nicht auf die bekannten objektiven (Sprache, Abstammung uä) oder subjektiven (Volksbewußtsein oä) Merkmale der Volksgruppenzugehörigkeit (vgl Pernthaler 1986, 40 ff) ankommt, sondern einzig und allein "*auf den Willen zum Gebrauch der Minderheitenrechte*" (VfSlg 9744/1983 und Vorjudikatur).

Eine darüber hinausgehende Erhebung oder ein Verlangen des Nachweises der Zugehörigkeit des betreffenden Individuums zur Minderheit wäre dagegen nach den Verfassungsgrundsätzen der Nichtdiskriminierung (Art 7 Abs 1 B-VG; Art 14 MRK; BVG über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung, BGBl 1973/300) geradezu verboten (VfSlg 11.585/1987 unter ausdrücklicher Berufung auf § 1 Abs 3 Volksgruppengesetz).

Für die Ausübung der (aktiven und passiven) Minderheitenwahlrechte kann nichts anderes gelten: Es kommt rechtlich nur auf den Gebrauch dieser Rechte an; eine Überprüfung der Wahlberechtigung in Richtung "*Zugehörigkeit zur Minderheit*" als rechtliche Voraussetzung des Wahlrechtes

ist nach den erwähnten Verfassungsprinzipien ausgeschlossen.

Damit erübrigt sich aber auch die Anlage *besonderer Wählerverzeichnisse* oder rechtlicher Prüfungsverfahren für die Wahl zur Volksgruppenvertretung: Wenn das Merkmal "Minderheitszugehörigkeit" rechtlich nicht objektiv überprüft werden kann, gibt es kein sinnvolles Differenzierungskriterium gegenüber der Wahlberechtigung zu allgemeinen Vertretungskörpern, vor allem gegenüber dem Wahlrecht zum Landtag (Slowenische Minderheitsangehörige *in Kärnten!*). Es können also die allgemeinen Wählerverzeichnisse (vgl §§ 22 ff Kä LTWO, LGB1 1974/191 idF LGB1 1988/76) als Grundlage für die Wahl zur Volksgruppenvertretung herangezogen werden, wobei die Inanspruchnahme des (aktiven oder passiven) Volksgruppenwahlrechtes "*den Willen zum Gebrauch des Minderheitenrechtes*" (VfSlg 9744/1983) ausdrückt. Schon aus Gründen der Wahrung des Wahlgeheimnisses kommt eine Kontrolle dieses "Bekenntnisses" zur Volksgruppenzugehörigkeit nicht in Betracht. Aus praktischen Gründen wäre daher eine abstrakte Feststellung des "Bekenntnisses" zur Handhabung des Volksgruppenwahlrechtes völlig sinnlos: Sie würde mit der konkreten Stimmabgabe nicht notwendig übereinstimmen und hätte gegenüber diesem *entscheidenden* Bekenntnis zur Ausübung des Wahlrechtes keinerlei rechtliche Bedeutung.

Um jede Form der Diskriminierung und Kontrolle beim Wahlakt selbst zu vermeiden, ist es erforderlich, die Wahl zur Volksgruppenvertretung *gleichzeitig mit der Wahl zum Landtag landesweit* durchzuführen. Denn die Minderheitszugehörigkeit - als Voraussetzung der Inanspruchnahme des Wahlrechtes zur Volksgruppenvertretung - kann begrifflich nur nach dem *Personalitätsprinzip* (in Kärnten!) und nicht nach dem *Territorialprinzip* (in irgendeinem bestimmten Siedlungsgebiet innerhalb Kärntens) konstruiert werden.

Wenn man die Volksgruppenvertretung - wie hier vorgeschlagen - rechtlich als Personalkörperschaft aller "österreichischen Staatsangehörigen der slowenischen Minderheit in Kärnten" begründet, hat dies gleichzeitig die rechtspolitisch nicht unerwünschte Nebenwirkung, daß damit alle territorialen Streitfragen um die Abgrenzung des "*autochthonen Siedlungsgebietes*" der Kärntner Slowenen ausgeklammert werden (vgl dazu die Nachweise bei Pernthaler, Personalitätsprinzip und Territorialprinzip im Minderheitenschutzrecht, JBl 1990, 613 ff). Auch die für die Handhabung eines Volksgruppenwahlrechtes verhängnisvolle *Wahlkreiseinteilung* für die Landtagswahl (vgl dazu VfSlg 9224/1981) könnte auf diese Weise diskriminationsfrei ausgeschaltet werden: Für die Wahl zur Volksgruppenvertretung käme wegen der Kleinheit des Wahlkörpers eine Wahlkreiseinteilung von vorneherein nicht in Betracht und das Verfassungsgebot der "Wahl in Wahlkreisen" (Art 95 Abs 3 B-VG) würde für diese Wahl eines besonderen Vertretungskörpers nicht gelten.

Aus praktischen und rechtspolitischen ~~Gründen~~ sollte von der Verwendung eines amtlichen Stimmzettels für die Volksgruppenwahl abgesehen werden, weil ein solcher - nach der hier vorgeschlagenen Grundkonstruktion - zwingend an alle zur Landtagswahl Wahlberechtigten, dh auch an alle Angehörigen des Mehrheitsvolkes ausgegeben werden müßte. Das Gesetz sollte aber den Inhalt und die äußere Form des besonderen Stimmzettels für die Volksgruppenwahl genau bestimmen, wobei jedenfalls festzulegen wäre, daß er eine andere Farbe als der amtliche Stimmzettel zur Landtagswahl tragen und zweisprachig ausgeführt werden muß. Dies nicht nur wegen des Auszählungsvorganges (siehe folgenden Punkt!), sondern auch deshalb, weil das objektive Merkmal der slowenischen Sprachkenntnis nach dem Bekenntnisprinzip als Voraussetzung der Ausübung des Volksgruppenwahlrechtes unzulässig wäre: Wer immer diesen besonderen Stimmzettel

für die Slowenische Volksgruppenvertretung abgibt, "bekennt sich" damit zur Slowenischen Minderheitszugehörigkeit, indem er das aktive Volksgruppenwahlrecht ausübt.

Die wichtigste Mißbrauchskontrolle gegenüber Wahlmanipulationen (zB organisierte Stimmabgabe aus dem Mehrheitsvolk, um die Volksgruppenvertretung zu beeinflussen) liegt nach diesem System in der Handhabung des passiven Wahlrechtes durch die Volksgruppe selbst: Hier ist eine gewisse rechtliche Kontrolle in der Auswahl der Kandidatenlisten in verfassungskonformer Weise durchführbar, worauf im folgenden näher eingegangen werden soll. Eine weitere Mißbrauchskontrolle gegenüber Manipulationsmöglichkeiten des Wahlvorganges sollte auch dadurch gegeben sein, daß die Herstellung und Ausgabe des Stimmzettels zur Wahl der Volksgruppenvertretung anfangs den wahlwerbenden Gruppen, später der Volksgruppenvertretung selbst vorbehalten bleiben soll.

6. Repräsentativität und Mißbrauchskontrolle der Volksgruppenwahl

Erkennt man die Wahl der Volksgruppenvertretung als Vorgang der *Repräsentation der gesamten Volksgruppe* (dh, aller Mitglieder der Personalkörperschaft und gleichzeitig aller Minderheitsangehöriger, gleichgültig, ob sie wahlberechtigt sind oder nicht), so kommt es für die Repräsentativität der Volksgruppenvertretung nicht auf die tatsächliche Wahlbeteiligung oder irgendein zahlenmäßiges Verhältnis der abgegebenen Stimmen zur (ohnehin nur annähernd bekannten) Stärke der Volksgruppe an. In dieser Hinsicht nähert sich die Volksgruppenvertretung einem allgemeinen Vertetungskörper an und unterscheidet sich wesensmäßig von einer Interessenvertretung (Kammer), bei der es an sich keine "Repräsentation", sondern nur eine "Vertretung" der besonderen Interessen einer zahlenmäßig geschlossenen Be-

rufsgruppe oä geben kann (vgl dazu Kaiser, Die Repräsentation organisierter Interessen, 1956).

Sehr wohl entscheidend für den Repräsentationsgrad der Volksgruppenvertretung ist aber die *Auswahl der Volksgruppenvertreter* und der Einfluß der Wähler auf diese Auswahl. An sich ist der einfache Gesetzgeber frei, welche Art von (demokratischem und diskriminationsfreiem) Wahlssystem er der Volksgruppenvertretung zugrundlegt; aus praktischen Gründen wird aber wohl nur ein Verhältnisswahlssystem in Frage kommen, das in einem Ermittlungsverfahren eine genügend genaue Repräsentation der verschiedenen Strömungen und Gruppen in der Volksgruppe ermöglicht. Ein solches Wahlssystem ist etwa das D'Hondtsche Verfahren, das gleichzeitig so bekannt und einfach ist, daß es auch dem Wähler der Volksgruppenvertretung ohne Schwierigkeiten einsichtig und gerecht erscheinen wird. Wenn zur Landtagswahl ein System der "personenbezogenen Verhältnisswahl" (etwa durch Vorzugsstimmen, vgl Vorarlberger Landtagswahlgesetz, LGB1 1988/60) eingeführt wird, sollte aus praktischen Gründen die Wahlordnung für die Volksgruppenvertretung dem angepaßt werden.

Entscheidet man sich - wie hier vorgeschlagen wird - für ein Verhältnisswahlssystem, so steht die "*wahlwerbende Gruppe*" im Mittelpunkt dieses Wahlvorganges (vgl Oberndorfer/Pernthaler/Winkler, Verhältnisswahlrecht als Verfassungsgrundsatz 1976, 30 ff, 92 ff; VfGH Erk Slg 3653/1959). Ihr obliegt die Auswahl und Reihung der zu wählenden Volksgruppenvertreter und ihrer Ersatzmänner; die von ihr präsentierte "Liste" ist das primäre Auswahlkriterium für den Volksgruppenwähler.

Es liegt daher nahe, eine Überprüfung der Minderheitszugehörigkeit der zu wählenden Volksgruppenvertreter und eine allfällige Mißbrauchskontrolle gegen Wahlmanipulation hier,

bei der Wahlzulassung der wahlwerbenden Gruppen anzusetzen. Im Sinne der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes ist eine solche Mißbrauchskontrolle bei der Zulassung von Wählergruppen sogar verfassungsrechtlich zwingend geboten (vgl. VfSlg 9648/1983; 10.090/1984; 10.705/1985; 10.828/1986). Eine Wahlordnung, die keine (Rechts-)Kontrolle der Wählergruppen und der von ihnen vorgelegten Kandidatenlisten im Hinblick auf ihre Minderheitszugehörigkeit vorsehen würde, wäre daher sicher verfassungswidrig.

Allerdings kommt nach den oben dargestellten Verfassungsprinzipien auch hier nur eine rechtliche Überprüfung der Minderheitszugehörigkeit in Betracht, die an das *Bekennnisprinzip* anknüpft. Wie soll aber eine solche, ausschließlich an subjektive Kriterien ausgerichtete, Prüfung eine (objektive) Mißbrauchskontrolle ermöglichen? Die einzige praktische Möglichkeit ist eine *organisatorisch-verfahrensmäßige Objektivierung* des Prüfungsvorganges nach folgenden Gesichtspunkten:

- Es muß zunächst eine besondere Wahlkommission gebildet werden, deren Objektivität und Minderheitszugehörigkeit außer Zweifel steht (siehe folgenden Punkt).
- Dieser Wahlkommission sind Wahlvorschläge mit einer ausreichenden Zahl von Unterstützungserklärungen (es sollten etwa 100 Unterschriften hierfür notwendig sein) vorzulegen.
- Die Wahlkommission hat die Wahlvorschläge und Unterstützungserklärungen formal und inhaltlich zu prüfen. Der Wahlkommission ist genügend Sachverstand und Kenntnis der inneren gesellschaftlichen Situation der Volksgruppe zuzutrauen, daß sie die Wahlvorschläge und die erforderlichen Unterstützungserklärungen im Hinblick auf offen-

- kundige Mißbräuche des Bekenntnisprinzipes überprüfen kann.
- Auch diese Wahlvorschläge und Unterstützungserklärungen können selbst wiederum nur nach dem *Bekenntnisprinzip* die Minderheitszugehörigkeit - und damit die erforderliche Wahlberechtigung zur Volksgruppenvertretung - rechtlich zum Ausdruck bringen: Wer einen Wahlvorschlag für die Volksgruppenvertretung einbringt oder unterstützt, muß zunächst als *Minderheitszugehöriger* betrachtet werden.
 - Wenn die Wahlkommission aufgrund ihrer Sach- und Personenkenntnis die Wahlberechtigung verneint oder die Zulassung des Wahlvorschlages ablehnt, so "berührt" sie jedenfalls das subjektive Recht der betreffenden Person auf Minderheitszugehörigkeit und diesem muß der Rechtsweg zur gerichtlichen Überprüfung dieser Entscheidung vor den Gerichtshöfen öffentlichen Rechts eröffnet werden.
 - Der *Verwaltungsgerichtshof* muß das Verfahren überprüfen können, das zu einer solchen Verwaltungsentscheidung führte, und der *Verfassungsgerichtshof* muß die Frage der Verletzung des *Bekenntnisprinzips*, dh die Diskriminationsfreiheit (sachliche Rechtfertigung) der Entscheidung der Wahlkommission überprüfen können.

Ein ähnliches Verfahren ist bei der - an sich verfehlten - Konstruktion der Bestellung der Vertreter der Volksgruppenbeiräte vorgesehen (vgl § 4 Abs 1 Volksgruppengesetz) und entspricht durchaus den üblichen Rechtskontrollen der Wahlzulassung in anderen Wahlordnungen (vgl etwa § 49 u § 101 NRW, BGBI 1970/391 idF BGBI 1990/148; § 44 Kä LTWO, LGBI 1974/191 idF LGBI 1988/76; §§ 15 u 16 HochschülerschaftsG, BGBI 1973/369 idF BGBI 1986/390 und § 17 Hochschüler-

schaftswahlordnung, BGBl 1982/609 idF BGBl 1987/45; vgl auch VfSlg 10.705/1985; 10.828/1986).

Neben diese rechtliche Kontrolle allfälliger Mißbräuche und Manipulationen in der Wahl der Volksgruppenvertretung tritt natürlich auch die politische Kontrolle der wahlwerbenden Gruppen und Wahlvorschläge durch die Wähler zur Volksgruppenvertretung: Die in Österreich herrschende grundsätzlich "neutrale" Demokratie (vgl Pernthaler 1986, 319 ff) muß darauf vertrauen, daß der Wähler genügend Sachkenntnis und demokratische Reife besitzt, grundsätzlich nach eigenem Urteil zwischen den Wählergruppen so differenzieren zu können, daß demokratie- und grundrechtsfeindliche Gruppen auch durch die Wahl selbst ausgeschieden werden können.

Allerdings gilt diese "Neutralität" und politische Kontrolle der wahlwerbenden Gruppen eben nicht schrankenlos, sondern findet gerade im Minderheitenrecht klare Rechtsgrenzen - insbesondere auch in *Art 7 Abs 5 Staatsvertrag von 1955* - die von der Wahlkommission nach den oben dargestellten Grundsätzen wahrzunehmen sind (zur unmittelbaren Anwendbarkeit dieser - leider nicht im Verfassungsrang stehenden - Rechtsvorschrift für alle Behörden und Gerichte siehe Bericht der Arbeitsgruppe 154).

7. Garantien für die Objektivität der Wahl

Die Freiheit und Objektivität der Wahl einer Volksgruppenvertretung bedarf wegen der möglichen gesellschaftlichen Konflikte mit der Mehrheitsbevölkerung und der Aufsichtsgebundenheit und Kontrollabhängigkeit eines Selbstverwaltungskörpers gegenüber der Staatsverwaltung *besonderer organisatorischer Vorkehrungen*.

Schon bei der Zulassung der wahlwerbenden Gruppen wurde darauf hingewiesen, daß hierfür eine eigene

"Wahlkommission" gebildet werden müsse, die in einem Naheverhältnis zur Volksgruppe stehen muß, um ihre Aufgabe funktionsgemäß erfüllen zu können. Wie jede Wahlkommission muß diese besondere *Wahlbehörde für die Volksgruppenwahl* kraft Gesetzes unabhängig (weisungsfrei) sein und zur Überwachung des Wahlvorganges Beisitzer aus allen wahlwerbenden Gruppen enthalten.

Wird die Volksgruppenwahl - wie hier vorgeschlagen - gemeinsam mit den Landtagswahlen durchgeführt, so muß die Volksgruppe das Recht erhalten, in jede örtliche Wahlkommission (Gemeinde- und Sprengelwahlbehörden) Vertreter der wahlwerbenden Gruppen zu entsenden. Dabei wird es der Volksgruppe selbst überlassen bleiben müssen, ob und in welchen Gemeinden sie von diesem Recht Gebrauch macht, wobei aus praktischen Gründen auch eine Übereinkunft unter den wahlwerbenden Gruppen möglich sein soll, in einzelne Gemeinden nur *einen* Vertreter als Vertrauensmann der Volksgruppe zu entsenden.

Zum Schutze des Bekenntnisprinzips muß der Abstimmungsvorgang für die Landtagswahl und die Wahl der Volksgruppenvertretung gemeinsam, in derselben Wahlzelle, mit demselben neutralen Umschlag und mit derselben Wahlurne durchgeführt werden: Jede andere Konstruktion würde als eine Art Minderheitenfeststellung wirken und damit die Gefahr örtlicher Diskriminierung der Minderheit und der Beeinflussung des Abstimmungsverhaltens herbeiführen. Würde man nämlich getrennte Abstimmungsvorgänge vorsehen, so wäre damit eine genaue Kontrolle darüber möglich, ob jemand von der Möglichkeit der Abgabe eines besonderen Stimmzettels für die Volksgruppenvertretung Gebrauch macht. Wegen der geringen Stimmenanzahl von Minderheitsangehörigen könnte darüber hinaus in vielen Wahlsprengeln sogar noch eine Kontrolle des individuellen Wahlverhaltens bei der Volksgruppenwahl

möglich werden, sodaß eine geheime Wahl der Volksgruppenvertretung nicht mehr gewährleistet wäre.

Nach der hier vorgeschlagenen Konstruktion muß der Auszählungsvorgang der Stimmen für die Volksgruppenvertretung landesweit gemeinsam mit der Zählung der Stimmen für die Landtagswahl erfolgen. Dies dürfte angesichts der zu erwartenden geringen Stimmenzahl und der notwendigen Zweisprachigkeit des besonderen Stimmzettels für die Volksgruppenwahl (siehe oben, III.5.) keine größeren technischen Schwierigkeiten verursachen. Die örtlichen Wahlergebnisse für die Volksgruppenvertretung sind sodann direkt der besonderen Wahlbehörde für die Volksgruppenvertretung bekanntzugeben, die nach dem hier vorgeschlagenen *D'Hondtschen Wahlsystem* die abgegebenen Stimmen landesweit auf die wahlwerbenden Gruppen zu verteilen hat.

Zur Bildung der ersten besonderen *Wahlbehörde für die Volksgruppenvertretung* müßte - statt der wahlwerbenden Gruppen - auf die bestehenden und bekannten, vereinsmäßig organisierten Volksgruppenorganisationen zurückgegriffen werden, da anders die notwendige rechtliche Kontrolle der wahlwerbenden Gruppen (siehe III.6.) nicht durchführbar ist. In der Folge sollten sodann die wahlwerbenden Gruppen nach Maßgabe ihre Mandatsstärke in der Volksgruppenvertretung Anspruch auf Vertretung in der besonderen Wahlbehörde haben und - nach ihren eigenen Vorstellungen - auch in allen örtlichen Wahlbehörden in einem angemessenen Verhältnis vertreten sein können.

Zur rechtlichen Überprüfung der Objektivität und Gesetzmäßigkeit aller Wahlvorgänge müßten der Verwaltungsgerichtshof und der Verfassungsgerichtshof berufen werden. Zu diesem Zweck ist ein vorgängiges (Wahlvorschläge!) und nachgängiges (Abstimmung, Zählung; Mandatszuweisung uä) Administrativverfahren bei der besonderen Wahlbehörde vor-

zusehen, damit gegen deren Bescheide Beschwerden nach Art 131 und 144 B-VG möglich werden.

8. *Regelung der Finanzierung der Volksgruppenvertretung*

Die bei Selbstverwaltungskörpern, insbesondere bei beruflichen Vertretungen und der Österreichischen Hochschüler-schaft übliche Form der Finanzierung aus Beiträgen und Umlagen der Mitglieder - die in optimaler Weise der Finanzautonomie der Selbstverwaltung entspricht - scheidet hier aus. Dies nicht nur, weil der Stand an Mitgliedern nicht erhoben werden kann, sondern auch deshalb, weil ein solches Finanzierungssystem für die Minderheit auch nicht tragbar und sachwidrig erschiene: So wie die allgemeinen Vertretungskörper nicht aus einer besonderen "Parlamentssteuer", sondern aus allgemeinen öffentlichen Mitteln finanziert werden, müßte auch die Volksgruppenvertretung in gleicher Weise aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden, damit die faktische Besonderheit der Minderheit ausgeglichen wird und sie wirklich "*unter den gleichen Bedingungen*" (Art 7 Abs 1 Staatsvertrag) von ihrem Volksgruppen-Vertretungsrecht Gebrauch machen kann, wie sie die Mehrheitsbevölkerung für die allgemeinen Vertretungskörper genießt.

Bei einer ausschließlichen Finanzierung der Volksgruppenvertretung durch *staatliche Subventionen* ist allerdings die mit einem solchen "Dotationssystem" verbundene Gefahr der finanziellen Abhängigkeit - insbesondere durch Bedingungen, Auflagen, Vorbehalte, Weisungs- und Kontrollbefugnisse - zu vermeiden. Ohne *volle Finanzautonomie* - insbesondere Budget- und Ausgabenhoheit - ist die Unabhängigkeit einer Volksgruppenvertretung theoretisch und praktisch nicht gewährleistet, sodaß sie nicht als echte autonome Vertretung bezeichnet werden könnte (vgl Wimmer/Mederer, Die staatsrechtliche und finanzielle Bedeutung der Autonomie am Beispiel Südtirols, JB1 1985, 518 ff).

Die Lösung dieser besonderen Finanzierungsproblematik liegt in einem *gesetzlich fixierten Finanzierungssystem*, das insofern dem Typus eines Finanzausgleiches angenähert ist, als der Anknüpfungspunkt für die Finanzierung die Aufgabenautonomie der Volksgruppenvertretung sein soll: Die Finanzierung hätte also die Erfüllung der gesetzlich fixierten *Pflichtaufgaben der Vertretung* zu ermöglichen und nicht umgekehrt das Maß der Aktivitäten der Vertretung von der (ermessensweisen) Zuweisung von staatlichen Finanzmitteln abhängig zu sein.

Praktisch läßt sich ein solches autonomiesicherndes Finanzierungssystem nach bewährten Vorbildern der verschiedenen Finanzausgleichssysteme (vgl. Pernthaler, Österreichische Finanzverfassung 1984, 32 ff) in sehr unterschiedlicher Weise realisieren: Entweder wird ein *fixer Prozentsatz* an den Bundes-, Landes- und Gemeindeanteilen des Finanzausgleiches als Volksgruppenförderung vorgesehen, womit allerdings die Gefahr des "Einfrierens" der Mittel in einer bestimmten (prozentuellen) Höhe verknüpft wäre. Oder es wird im Sinne des Dotationssystems eine *Genehmigungspflicht* der jährlichen Haushaltsvoranschläge - allenfalls auch der mehrjährigen Finanzplanungen - vorgesehen, welche die Garantie der staatlichen Finanzierung einschließt (Südtiroler System). Dieses System birgt die Gefahr von Budgetkonflikten, Verzögerungen der Genehmigungen und Finanzierungen sowie der unzulässigen staatlichen Einmischung in die Budgetautonomie der Volksgruppenvertretung in sich. Es hätte daher jedenfalls ein *Streitschlichtungsverfahren* und rechtliche *Kontrollbefugnisse* gegenüber der staatlichen Genehmigungshoheit zu enthalten (siehe dazu die folgenden Punkte).

Das am ehesten zu realisierende und vernünftigste System dürfte eine Mischung verschiedener Typen von Finanzierungsformen sein: Neben einer gesetzlich fixierten Basisfinanzierung sollte eine "bewegliche" Finanzierung tre-

ten, die von einem gemeinsamen (gemischten) Ausschuß von Bundes-, Landes- und Volksgruppenvertretern, (siehe Punkt III.10) in einer mittel- und längerfristigen Finanzplanung an Hand der jeweiligen Aufgabenentwicklung und gesellschaftlich-wirtschaftlichen Situation periodisch neu festzulegen wäre.

Festzuhalten ist, daß die Finanzierungsverpflichtung von der (bundesstaatlichen) Kompetenzverteilung abhängig ist (vgl dazu § 2 F-VG 1948; Ermacora, Über die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG 1979; Pernthaler 1984, 140 ff). Je nachdem wie diese nach der derzeitigen Verfassungslage beurteilt oder aus rechtspolitischen Erwägungen neu gestaltet wird (siehe dazu Punkt III, 12), ist die öffentliche Aufgabe "Volksgruppenvertretung" also von Bund, Land Kärnten oder beiden gemeinsam als "ihre Aufgabe" (§ 2 F-VG 1948) zu finanzieren.

9. Die besondere Gestaltung der Staatsaufsicht

An sich gehört die Staatsaufsicht begriffsmäßig zur Rechtsfigur der *Selbstverwaltung* (siehe Punkt III, 1) und muß jedenfalls auch bei der Organisation einer autonomen Volksgruppenvertretung rechtlich vorgesehen werden. Die Besonderheit einer Minderheiten-Aufsicht liegt aber darin, daß hier die Aufsichtsbehörde in der Regel vom Mehrheitsvolk getragen wird und eine sachgerechte Organisation der Volksgruppenaufsicht besondere Vorkehrungen zum Schutze der Minderheitsrechte enthalten muß. Darüberhinaus ist der eigentliche Bereich der Interessenvertretung der Volksgruppenvertretung als (staatsfreie) "*gesellschaftliche Selbstverwaltung*" zu qualifizieren (vgl Korinek 1970, 23, 208 f, 236 ff), für die eine inhaltliche Staatsaufsicht schon aus begrifflichen Gründen nicht in Betracht kommt. Der Staatsverwaltung des Bundes oder des Landes Kärnten (vgl III, 12) kann danach im wesentlichen nur

- eine Aufsicht über die *Gebarung mit öffentlichen Mitteln*,
- eine *Organisationsaufsicht* und
- eine inhaltliche Sachaufsicht über *allfällige Hoheitsbefugnisse* der autonomen Volksgruppenvertretung zukommen.

Der Umfang und die Gegenstände der finanziellen Aufsicht sowie die zulässigen Aufsichtsmittel müssen im Organisationsgesetz genau festgelegt werden und sollten inhaltlich der finanziellen Aufsicht über die Gemeinden nachgebildet werden. Es käme also - je nach der Art der Finanzierungsregelung (siehe vorigen Punkt) - etwa eine staatliche Kontrolle über Budget und Rechnungsabschluß, Darlehensaufnahme, Rechnungsführung uä in Betracht, wobei im allgemeinen eine nachträgliche Kontrolle und nur ausnahmsweise eine begleitende Kontrolle (etwa durch Genehmigungsvorbehalte) eingerichtet werden soll. Die allgemeine Gebarungskontrolle der autonomen Volksgruppenvertretung durch den Rechnungshof bzw das Kontrollamt (Art 61 Kä LV) braucht im Organisationsgesetz nicht besonders geregelt werden, weil hierfür bereits die allgemeinen Zuständigkeitsvorschriften dieser Kontrollorgane ausreichen.

Die Organisationsaufsicht dürfte aus Gründen des Minderheitenschutzes keinerlei "Bestätigung" oder sonstige inhaltliche (politische) Kontrolle der *autonomen Organbestellung* umfassen, die zum Kernbereich der Selbständigkeit und Eigenverantwortung der Volksgruppenvertretung gehören soll. In Betracht kommt lediglich eine Rechtmäßigkeitskontrolle im Hinblick auf die Einhaltung von Verfahrensvorschriften und die Wahrung der subjektiven Minderheitsrechte der Volksgruppenangehörigen. Im Zusammenhang mit Wahlvorgängen ist auch eine Mißbrauchskontrolle - zB zur Wahrung des eigenständigen ethnischen Charakters der Volksgruppenvertretung - nach den oben angeführten Grundsätzen (siehe Punkte III, 6 u 7) denkbar.

In allen diesen Fällen sind aber gerichtliche Kontrollen der administrativen Aufsichtsbefugnisse (durch Verwaltungs- und Verfassungsgerichtshof) vorzusehen. Anfechtungsbefugnisse sollen dabei nicht nur den einzelnen Minderheitsangehörigen (wegen Verletzung subjektiver Rechte) zustehen, sondern auch der Volksgruppenvertretung selbst wegen Rechtsverletzungen im Aufsichtsverfahren oder Überschreitungen der staatlichen Aufsichtsbefugnisse. In diesem Zusammenhang sollte auch eine Amtsbeschwerde der Volksgruppenvertretung an den Verwaltungsgerichtshof (Art 131 Abs 2 B-VG) gegen rechtswidrige Weisungen der Aufsichtsbehörden vorgesehen werden.

Als Aufsichtsbehörde sollte eine besondere "*Volksgruppenabteilung*" im Amt der Kärntner Landesregierung eingesetzt werden (zur Vollzugszuständigkeit siehe III, 12), die nach Möglichkeit von einem Minderheitsangehörigen, jedenfalls aber von einem zweisprachigen Beamten geleitet werden sollte. Als Amtssprache des administrativen Aufsichtsverfahrens könnte sohin das Slowenische vorgesehen werden, wobei aber eine deutsche Übersetzung aller Aktenvorgänge vorgesehen werden müßte.

10. *Organisation der (außergerichtlichen) Streitschlichtung*

Zusätzlich zu den im vorigen Punkt erwähnten gerichtlichen Befugnisse zur Streitbeilegung sollte ein besonderes *Schiedsverfahren für Streitigkeiten* zwischen der autonomen Volksgruppenvertretung und der Staatsverwaltung vorgesehen werden.

Der Grund dafür ist ein doppelter: Einerseits handelt es sich bei derartigen Streitfragen nach der Natur der Volksgruppenvertretung und ihrer Funktionen nicht nur um Rechtsstreitigkeiten, sondern auch um politische Streitfragen oder Rechtsgestaltungsvorhaben, für die die Gerichte nicht

zuständig sind. Andererseits ist die Konstruktion einer administrativen Staatsaufsicht über eine Minderheitenvertretung selbst unter den im vorigen Punkt angeführten besonderen Vorkehrungen noch immer nicht ganz sachgerecht, weil im Verhältnis von Mehrheitsvolk und Volksgruppe (Minderheit) grundsätzlich das Prinzip der "ethnischen Partnerschaft" herrschen soll, das auf Gleichordnung und nicht auf Über - Unterordnung (wie die Staatsaufsicht) beruht.

Allerdings kommt eine echte "Partnerschaft" zwischen Selbstverwaltung und Staatsverwaltung - die auf eine Bindung der obersten Organe der Vollziehung hinauslaufen würde - aus verfassungsrechtlichen Gründen (vgl dazu die ständige Rechtsprechung des VfGH, insbes VfSlg 2332/1952; 6495/1971; 6913/1972; 7402/1974 ua), aber auch aus demokratiepolitischen Erwägungen (Volkssouveränität und Gemeinwohlverantwortlichkeit) nicht in Betracht.

Die Lösung dieser Antinomien liegt in der Schaffung eines besonderen "gemischten Ausschusses" als weisungsfreies Staatsorgan, das mit Aufgaben der Streitschlichtung und Vermittlung in Volksgruppenfragen betraut wird. Organisatorisch könnte ein solches Organ sehr gut als "Kollegialbehörde mit richterlichem Einschlag" gemäß Art 133 Z 4 B-VG (vgl zu den "politischen" Verwendungsmöglichkeiten dieses Organes: Pernthaler, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag 1977, 120 ff) oder als "unabhängiger Verwaltungssenat in den Ländern" (Art 129 a B-VG; Pernthaler (Hg), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte 1986; Mayer, Die unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern, in: Walter (Hg), Verfassungsänderungen 1988, 1989, 83 ff) eingerichtet werden.

11. Innere Organisation der Volksgruppenvertretung

Das Einrichtungsgesetz der autonomen Volksgruppenvertretung sollte auch Grundzüge der inneren Organisation dieses Selbstverwaltungskörpers regeln.

Entsprechend den allgemeinen Verfassungsgrundsätzen über die Organisation der Verwaltung hat das Gesetz allerdings hier nur den Rahmen vorzugeben, während die "innere Verwaltungsorganisation" - ohne gesetzliche Grundlage gemäß Art 18 Abs 1 B-VG - durch die Organisationsgewalt der Verwaltung (hier: der autonomen Volksgruppenvertretung) selbständig zu regeln ist (vgl dazu Matzka, Organisationskreation in der österreichischen Verwaltungsrechtsordnung, JBl 1980, 505 ff; Pernthaler, Raumordnung und Verfassung II, 1978, 181 ff; VfSlg 2650/1954; 2709/1954; 3993/1961; 4890/1964; speziell zur Organisationsgewalt der Selbstverwaltungskörper: VfSlg 2500/1953; 3993/1961; 8844/1980).

Das Einrichtungsgesetz hätte also vor allem die in der Selbstverwaltung übliche Zweiteilung der Organe in "politische", dh gewählte und eigenverantwortliche Funktionsträger, und "administrative" Organe, die gegenüber den gewählten Funktionären verantwortlich und weisungsgebunden sein sollen, zu treffen. Die administrativen Organe sollten in einem einheitlichen "Amt der Volksgruppenvertretung" zusammengefaßt werden, das je nach Bedarf in Abteilungen untergegliedert werden könnte.

Die politischen Organe könnten - entsprechend dem üblichen Muster der Selbstverwaltung - in beschließende, vollziehende und nach außen vertretungsbefugte leitende Organe gegliedert werden, sodaß sich dafür folgendes Organisations

schema anbieten würde:

- *Vollversammlung*
- *Präsidium*
- *Präsident*

Zwischen diesen Organen müßte das Gesetz eine (lückenlose) Funktionsabgrenzung festlegen. Die *Vollversammlung* könnte etwa für grundlegende Organisationsakte, das Statut für die Bediensteten, die Wahl von allen Funktionären und Vertretern der Volksgruppe, das Budget und den Rechnungsabschluß, die Errichtung von besonderen Einrichtungen der Volksgruppenförderung und die Geltendmachung der Verantwortlichkeit von allen Funktionären zuständig sein. Außerdem sollte jede Frage von grundsätzlicher Bedeutung für die Volksgruppenpolitik vom Präsidium oder Präsidenten der *Vollversammlung* vorgelegt werden können. Für Wahlen und Beschlüsse der *Vollversammlung* wäre eine Mindestanwesenheit ("quorum") und die notwendige Mehrheit - allenfalls auch für bestimmte Beschlüsse qualifizierte Mehrheiten - festzulegen. Die Sitzungen der *Vollversammlung* wären vom Präsidenten regelmäßig oder auf Antrag einer Anzahl von Mitgliedern einzuberufen und zu leiten.

Das "*Präsidium*" sollte aus dem Präsidenten und der erforderlichen Anzahl von Stellvertretern bestehen und grundsätzlich zur Leitung der Volksgruppenvertretung in deren gesamtem Wirkungsbereich zuständig sein (Allgemeinzuständigkeit).

Der *Präsident* sollte - ebenso wie seine Stellvertreter - von der *Vollversammlung* gewählt werden und grundsätzlich zur Vertretung der Autonomen Volksgruppenvertretung nach außen zuständig sein. Interne Beschränkungen dieser Vertretungsmacht - etwa die Zustimmungserfordernisse des Präsidiums oder der *Vollversammlung* - wären im Statut der

Volkgruppenvertretung festzulegen. Außerdem müßte der Präsident der Dienstvorsetze aller Bediensteten der Volkgruppenvertretung sein und hätte die daraus erfließenden dienstlichen und organisatorischen Befugnisse - nach den allgemeinen Regelungen eines besonderen Dienst- und Organisationsstatutes - auszuüben.

12. Die Kompetenz zur Regelung und Vollziehung von Angelegenheiten einer Volkgruppenvertretung

Da es sich bei einer autonomen Volkgruppenvertretung nach dem hier beschriebenen Modell zweifellos um keine "berufliche Vertretung" im Sinne des Art 11 Abs 1 Z 2 B-VG handelt, kommt für eine kompetenzrechtliche Zuordnung nur ihre Organisationstypen "Körperschaft öffentlichen Rechts" bzw. "Selbstverwaltung" in Betracht. Da es in beiden Hinsichten keine besonderen Organisationskompetenzen gibt, richtet sich die Zuständigkeit nach dem Sachbereich - der Verwaltungsmaterie - welche den Aufgabenbereich dieser autonomen Körperschaft bildet (Zur Kompetenzverteilung auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation, speziell in den Ländern siehe Pernthaler, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation 1976, 19 f).

Nach einer außerordentlich problematischen Rechtsprechung des VfGH gehören Angelegenheiten der "nationalen Minderheiten" - wozu nach der heutigen Terminologie die Slowenische Volksgruppe zu zählen ist - zum Kompetenztatbestand "Bundesverfassung" (Art 10 Abs 1 Z 1 B-VG), weil es sich dabei um Regelungen im Bereich der "Grundrechte" handelt (VfSlg 3314/1958).

Wenn sich auch der (Verfassungsrang beanspruchende) Rechtsatz dieses Erkenntnisses ausdrücklich nur auf die "Regelung der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit"

bezieht, besteht nach der Begründung dieses Erkenntnisses kein Zweifel daran, daß der VfGH der Auffassung war, daß alle Regelungen des Minderheitenrechts unter die erwähnte Bundeskompetenz fallen, soweit nicht durch besondere Verfassungsvorschriften eine abweichende Kompetenzregelung getroffen wird (wie etwa im Minderheiten-Schulrecht). Die erwähnte Rechtsprechung ist unter dem Blickwinkel der Kompetenzverteilung im Bereich der Grundrechte, aber auch wegen der verfehlten Begriffsbildung des Kompetenztatbestandes "Bundesverfassung" scharf kritisiert worden (Pernthaler, Reform der Landesverfassungen im Hinblick auf die Grundrechte, in: Der Föderalismus und die Zukunft der Grundrechte 1982, 77 ff; derselbe, Die Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer, JBl 1986, 477 ff; Koja, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer 1988², 72 ff).

Selbst, wenn der Verfassungsgerichtshof aber seine Judikatur über die Kompetenzverteilung im Bereich der Grundrechte entsprechend der heute herrschenden Auffassung (vgl außer den zuvor genannten Autoren: Novak, Die relative Verfassungsautonomie der Länder, in: Rack (Hg) Landesverfassungsreform 1982, 46 f sowie die Art 7 - 13 der Landesverfassungen von Tirol und Vorarlberg) ändern würde, könnte er den (Verfassungsrang beanspruchenden) Rechtssatz über die Kompetenzverteilung im Minderheitenschutz nicht selbst revidieren. Man wird also davon ausgehen müssen, daß nach der geltenden - durch die (verfehlte) Kompetenzfeststellung des VfGH Slg 3314/1958 mit gestalteten - Verfassungsrechtslage die Zuständigkeit zur Gesetzgebung und Vollziehung in Angelegenheiten des "Minderheitenrechts" ausschließlich dem Bund zukommt.

Fällt unter diesen - historisch wohl nach dem Rechtszustand von 1958 (Kompetenzfeststellung!) auszulegenden - Kompetenztatbestand (vgl zur analogen Situation auf dem Gebiet

des "land- und forstwirtschaftlichen Grundverkehrs": Pernthaler, Zivilrechtswesen und Landeskompetenzen 1987, 31 f) auch die Errichtung einer autonomen Volksgruppenvertretung der Slowenen in Kärnten? Die Beantwortung dieser Rechtsfrage ist nicht mit letzter Sicherheit möglich:

Einerseits gibt es - außer der erwähnten Kompetenzfeststellung - gewisse historische Argumente für die Bundeszuständigkeit (zB die Organisationsregelung des Volksgruppenbeirates im Volkgruppengesetz, BGBl 1976/396). Andererseits spricht gegen die Bundeszuständigkeit, daß die geplante Organisationsregelung den Gegenstand der individuellen Minderheitsrechte aus der Bundesverfassung (vor allem Art 7 Abs 2-4 Staatsvertrag) überhaupt nicht berührt, sondern diese Rechte völlig unverändert läßt. Die Errichtung einer Personalkörperschaft der Slowenen in Kärnten würde vielmehr jene Kategorie von "kollektiven Volksgruppenrechten" begründen, die in der geltenden Bundesverfassung gerade nicht enthalten sind. Insofern käme die Regelung auch mit einem materiell verstandenen Kompetenztatbestand "Bundesverfassung" nicht in Konflikt, weil dieser nur Ausführungsregelungen zu bestehendem Bundesverfassungsrecht enthalten kann.

Für Landeszuständigkeit in der vorliegenden "neuen Verwaltungsmaterie" sprechen auch die zahlreichen organisatorischen Anknüpfungspunkte der geplanten Regelung an Kernbereiche der selbständigen Organisationshoheit des Landes (zu diesem Begriff vgl die Hinweise bei Pernthaler 1976, 10 f): Im vorliegenden Fall soll ein Vertretungskörper auf Landesebene errichtet werden, der eine Volksgruppe repräsentieren und nach dem Personalitätsprinzip autonom verwalten soll, die ausschließlich im Lande Kärnten ansässig ist (Art 7 Z 1 Staatsvertrag von 1955). Nach dem vorliegenden Modell soll die Wahl der autonomen Volksgruppenvertretung mit der - in Landeskompetenz stehenden - Wahl zum Kärntner Landtag

gekoppelt werden und als Aufsichtsbehörde eine besondere *Volksgruppenabteilung* im Amt der Kärntner Landesregierung eingerichtet werden (siehe III, 9). Auch die derzeitigen vereinsmäßig organisierten Vertretungen der Kärntner Slowenen - die als gesellschaftlicher Unterbau und Kernzellen demokratischer Wahlparteien der Volksgruppenvertretung eine wichtige Rolle spielen (siehe III, 5) - sind ausschließlich in Kärnten eingerichtet.

Folgt man diesen Erwägungen, die für Landeszuständigkeit sprechen, aber nicht, so müßte aus zwingenden sachlichen und rechtspolitischen Erwägungen *eine besondere bundesverfassungsrechtliche Regelung der Kompetenzverteilung in Angelegenheiten einer Volksgruppenvertretung* neu geschaffen werden.

Am sachgerechtesten erschiene dabei eine Teilung der Gesetzgebungskompetenzen (Grundsatzgesetzgebung Bund; Ausführungsgesetzgebung Land) und eine Vollzugskompetenz des Landes. Die Grundsatzgesetzgebung des Bundes läßt sich zwanglos aus den allgemeinen Regelungsbedürfnissen der Volksgruppenvertretung in Österreich - die überall eine ähnliche Grundstruktur haben wird - und aus der besonderen völkerrechtlichen und bundesverfassungsrechtlichen Regelung der Rechte der Kärntner Slowenen begründen. Die Ausführungsgesetzgebung hätte auf die oben dargestellten Bezüge zum Landtagswahlrecht und der Kärntner Landesverwaltung, aber auch auf sonstige Besonderheiten der Kärntner Slowenen-Vertretung Bedacht zu nehmen. Im Rahmen dieser landesgesetzlichen Kompetenz wäre auch eine Verankerung der Volksgruppenvertretung in der *Kärntner Landesverfassung* sehr zu empfehlen. Legistisch sollte die Kompetenzregelung nicht in der üblichen Form einer besonderen Verfassungsbestimmung ("Artikel I") in das Gesetz über die Volksgruppenvertretung aufgenommen werden, sondern in allgemeiner Form (für alle

Volkgruppen) als neue Grundsatzgesetz-Kompetenz des Bundes (etwa in Art 12 Abs 1 B-VG) neu begründet werden.

Da eine derartige Verschiebung der Kompetenz auch schwerwiegende finanzielle Auswirkungen haben kann (vgl § 2 F-VG 1948), müßte gleichzeitig mit der Begründung der neuen (Teil)Kompetenz des Landes eine Änderung des Finanzausgleiches oder sonstige finanzielle Entlastung des Landeshaushaltes (etwa durch einen besonderen Transfer von Bundesmitteln in der Höhe der voraussichtlichen Kosten der Volksvertretung) vorgesehen werden.



Innsbruck, am 7.11.1990 o.Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler

Follegutachten
zu einigen Rechtsproblemen im Zusammenhang mit der Einrichtung
einer autonomen öffentlichrechtlichen Vertretung der
Slowenischen Volksgruppe in Kärnten

von

o.Univ.Prof.Dr. Peter Pernthaler, Innsbruck

- 2 -

Inhaltsübersicht

- I. Gutachtensauftrag und neue Rechtsfragen**
- II. Die Verbindung von subjektiven und objektiven Merkmalen der Volksgruppenzugehörigkeit bei der Ausübung des Wahlrechtes zur autonomen Volksgruppenvertretung**
 - 1. Die Unterscheidung von Mitgliedschaft und Wahlberechtigung*
 - 2. Der Nachweis der Wahlberechtigung*
 - 3. Die Ausgestaltung des "amtlichen Stimmzettels" für die Volksgruppenwahl*
 - 4. Die Kontrolle der Wählbarkeit und der Wahlparteien zur Volksgruppenvertretung*
- III. Die regionale Differenzierung des Abstimmungsverfahrens**
 - 1. Die Verbindung von Territorialitäts- und Personalitätsprinzip bei der Wahl zur Volksgruppenvertretung*
 - 2. Die Regelung des Abstimmungsverfahrens im autochthonen Siedlungsgebiet*
 - 3. Die Regelung des Abstimmungsverfahrens außerhalb des autochthonen Siedlungsgebietes*
- IV. Hinweise zur legislatischen Durchführung**
 - 1. Name und Aufgabenstellung des Vertretungskörpers*
 - 2. Klärung der Kompetenzfrage*

I. Gutachtensauftrag und neue Rechtsfragen

1. Im Zuge der Beratungen über die Möglichkeiten der Einrichtung einer autonomen Volksgruppenvertretung im Sinne des vom Autor erstatteten Rechtsgutachtens vom 7.11.1990 sind eine Reihe zusätzlicher Rechtsprobleme und rechtspolitische Rahmenbedingungen neu aufgetaucht. Der Landeshauptmann von Kärnten und der Rat der Kärntner Slowenen sind daher an den Gutachter herangetreten, in einem **Folgegutachten** gezielt auf jene neu aufgetauchten rechtlichen und rechtspolitischen Probleme einzugehen (Schreiben des Kärntner Landeshauptmannes vom 2.2.1993, ZI LH-435/84/93).
2. Im konkreten sollte sich das Gutachten mit folgenden Problemen einer Realisierung der autonomen Volksgruppenvertretung befassen:
 - a) Bei grundsätzlicher Bejahung des Bekenntnisprinzips für die Ausübung der Minderheitenrechte sollte ein Weg gefunden werden, der eine gewisse **objektive Überprüfung** der Minderheitszugehörigkeit und damit des Wahlrechtes zu autonomen Volksgruppenvertretung zuläßt. Es sollte insbesondere ausgeschlossen werden, daß Kärntner, die nicht der Slowenischen Volksgruppe angehören, in breitem Maße ein solches Stimmrecht mißbräuchlich ausüben und damit die Volksgruppenvertretung manipulieren können.
 - b) In diesem Zusammenhang sollte die Notwendigkeit der Anlegung einer **besonderen Wählerevidenz** der Kärntner Slowenen zum Nachweis ihres Wahlrechtes zur autonomen Volksgruppenvertretung neuerlich geprüft werden.
 - c) Zur Wahl in die autonome Volksgruppenvertretung eine **landesweite Abstimmungsmöglichkeit in allen Kärntner Gemeinden** und durch **alle zum Kärntner Landtag Wahlberechtigten** – insbesondere außerhalb des autochthonen Siedlungsgebietes der Kärntner Slowenen – vorzusehen, wird als politisch nicht annehmbar bezeichnet. Es sollte daher nach rechtlichen Wegen gesucht werden, den Abstimmungsvorgang für die Volksgruppenvertretung gezielter auf die Volksgruppenangehörigen zu beschränken.

- 4 -

- d) Die Möglichkeiten der Anwendung eines **amtlichen Stimmzettels** und einer **Briefwahl** zur autonomen Volksgruppenvertretung sollte geprüft werden.
- e) Die **Aufgabenstellung** einer autonomen Volksgruppenvertretung, insbesondere als ethnischer Vertretungs- oder Selbstverwaltungskörper, wäre zu klären und im Namen des Organes richtig zum Ausdruck zu bringen.
- f) Die **Kompetenz** zur Erlassung eines Organisationsgesetzes über die autonome Volksgruppenvertretung sollte im Lichte der Kompetenzfeststellung des Verfassungsgerichtshofes VfSlg 3314/1958 und der Funktionen der Volksgruppenvertretung neuerdings geprüft werden.

II. Die Verbindung von subjektiven und objektiven Merkmalen der Volksgruppenzugehörigkeit bei der Ausübung des Wahlrechtes zur autonomen Volksgruppenvertretung

I. Die Unterscheidung von Mitgliedschaft und Wahlberechtigung

Das ursprüngliche Gutachten ging von der Mitgliedschaft aller "Österreichischen Staatsangehörigen der slowenischen Minderheit in Kärnten" (Art 7 Staatsvertrag von Wien, BGBl Nr 152/1955) in der autonomen Volksgruppenvertretung aus (S 16).

An diesem Organisationsmerkmal – das sich grundlegend von der Konstruktion der "slowenischen Volksgemeinschaft" nach den Entwürfen von 1927/28 unterscheidet (vgl dazu: Einspieler, Verhandlungen über die der slowenischen Minderheit angebotene Kulturautonomie 1925–1930, 1980², 101) – ist aus verfassungsrechtlichen Gründen festzuhalten:

Konstruiert man die autonome Volksgruppenvertretung als **gesetzlichen Vertretungskörper**, so kann die **Mitgliedschaft** zu einem solchen Vertretungskörper nicht von einem *persönlichen Willensakt* abhängig sein, sondern nur von einem gesetzlich festgelegten, *objektiven Merkmal*, das die allgemeine und vollständige Vertretung aller in Betracht kommenden Personen sicherstellt. Auf diesem verfassungsrechtlichen Strukturmerkmal beruht der Unterschied zwischen einer vereinsmäßigen und öffentlichrechtlichen ("körperschaftlichen") Vertretung. Die gleichmäßige und vollständige Vertretung aller durch das Gesetz zu definierenden Mitglieder einer öffentlichrechtlichen Vertretung ist nach der ständigen Judikatur des Verfassungsgerichtshofes durch den **Gleichheitsgrundsatz** gewährleistet ("*objektive und sachliche Momente*", vgl VfSlg 3753/1960; 8485/1979; 8539/1979; 12.021/1989 ua).

Wendet man diese verfassungsrechtlichen Prinzipien auf die gesetzliche Vertretung der Slowenen in Kärnten an, so zeigt sich, daß bei der Festlegung der **Mitgliedschaft** kein Raum für die Ausübung des "Bekennnisprinzips" (§ 1 Abs 3 Volksgruppengesetz) sein kann. Dieses kommt erst bei der **Ausübung** der Mitgliedschaftsrechte, also insbesondere bei den (aktiven und passiven)

- 6 -

Wahlrechten zum Zug und gewährleistet hier, daß der freie "*Wille zum Gebrauch der Minderheitenrechte*" rechtlich maßgeblich bleiben kann (VfSlg 9744/1983 mit Vorjudikatur). Dagegen muß die **Mitgliedschaft** – wie oben angeführt – alle österreichischen Staatsbürger der slowenischen Volksgruppe (Art 7 Staatsvertrag von Wien) umfassen und als rechtliche Voraussetzung für das *Wahlrecht* zur Volksgruppenvertretung konstruiert werden. Diese Bedingung wird in den folgenden Punkten des Gutachtens noch näher präzisiert.

Durch die gesetzlich angeordnete Mitgliedschaft bei der autonomen Volksgruppenvertretung wird die **Vereinsfreiheit** der Kärntner Slowenen im Hinblick auf die Möglichkeit der gesellschaftlichen (freiwilligen) Volksgruppenverbände in keiner Weise beeinträchtigt (Entscheidung des Europäischen Menschenegerichtshofes, Fall "*Le Compte*", EuGRZ 1981, 551 ff; VfSlg 11.065/1986 und Folgeerkenntnisse).

2. *Der Nachweis der Wahlberechtigung*

Bei den *allgemeinen Vertretungskörpern* – denen die autonome Volksgruppenvertretung nachgebildet ist – erfolgt der Nachweis der Wahlberechtigung des einzelnen "Mitgliedes" der Gebietskörperschaft (Bundes-, Landes- oder Gemeindebürger) durch die Anlegung besonderer *Wählerevidenzen* oder *Wählerverzeichnisse* (vgl dazu das Bundes-Wählerevidenzgesetz, BGBl 1973/601 und die §§ 22 ff der Kärntner Landtags-Wahlordnung, LGBl 1974/191).

Im ursprünglichen Gutachten war die Auffassung vertreten worden, daß diese Verzeichnisse zum Nachweis der besonderen Wahlberechtigung zur autonomen Volksgruppenvertretung genügen, ja daß das Erfordernis eines **besonderen** Nachweises des Minderheitenstatus zur Ausübung des Wahlrechtes mit der Freiheit des Bekenntnisses zur Volksgruppe und dem verfassungsrechtlichen Diskriminationsschutz in Widerspruch stünden (S 18 ff des Gutachtens). Daher käme irgendeine objektive Kontrolle der besonderen Wahlberechtigung oder gar der Stimmabgabe durch die zum Kärntner Landtag Wahlberechtigten nicht in Betracht. Jeder Kärntner Landesbürger, der im Wählerverzeichnis zum Kärntner Landtag aufgenommen sei, könne (im gesamten Landesgebiet) auch

- 7 -

das besondere Wahlrecht zur autonomen Volksgruppenvertretung ausüben und **dadurch** ein "Bekenntnis" der Zugehörigkeit zur Volksgruppe ablegen.

Diese Radikallösung hat politischen Widerstand und rechtliche Bedenken hervorgerufen, da keinerlei *objektive Anknüpfungspunkte der Volksgruppenzugehörigkeit* des Wählers vorgesehen waren. Theoretisch könnten bei dieser Lösung auch sämtliche deutsche Kärntner diese besondere Wahlberechtigung ausüben, wodurch der Charakter der autonomen Volksgruppenvertretung rechtlich und politisch völlig verfälscht würde. Die rechtlichen Bedenken richteten sich auch dagegen, daß das *Bekenntnisprinzip* durch eine solche Konstruktion völlig vom Status des Volksgruppenangehörigen gelöst würde, was jedenfalls zu Art 7 des Staatsvertrages in Widerspruch stünde, weil hier die *Volksgruppenzugehörigkeit* ganz zweifelsfrei als Voraussetzung für die Ausübung von Minderheitenrechten – und damit auch des Bekenntnisprinzips – festgelegt sei.

Um diesen Bedenken Rechnung zu tragen, werden – auf Grund von Beratungen mit Vertretern der Volksgruppe – folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

- o eine *engere Verknüpfung der Wahlberechtigung mit dem Status eines Volksgruppenangehörigen,*
- o die *deutlichere Beschränkung des Bekenntnisprinzips auf die Ausübung von Minderheitsrechten gemäß Art 7 Staatsvertrag*
- o *Ansätze einer objektiven Beschränkung und Überprüfbarkeit der Wahlberechtigung zur autonomen Volksgruppenvertretung.*

Diese Maßnahmen – die bis zur teilweisen Anlegung eines besonderen Wählerverzeichnisses für Kärntner Slowenen gehen (siehe dazu den folgenden Abschnitt III.) – sollen in ihrem Zusammenwirken gewährleisten, auch bei der Ausübung der Wahlberechtigung das Bekenntnisprinzip an "*objektive und sachliche Kriterien*" der Volksgruppenzugehörigkeit anknüpft (siehe die oben angeführte Verfassungsrechtsprechung zum Gleichheitsgrundsatz als Organisationsgarantie gesetzlicher Vertretungen). Das Vorhandensein dieser

- 8 -

"*objektiven und sachlichen Kriterien*" der besonderen Wahlberechtigung soll – unter selbstverständlicher Wahrung des Wahlheimnisses – auch **rechtlich überprüfbar** werden.

3. *Die Ausgestaltung des "amtlichen Stimmzettels" für die Volksgruppenwahl*

Ein erster Ansatz für die Objektivierung der "*besonderen Wahlberechtigung*" und ihrer klaren Begrenzung auf Volksgruppenangehörige wäre die Ausgestaltung des besonderen amtlichen Stimmzettels für die Wahl zur Volksgruppenvertretung.

War im ursprünglichen Gutachten wegen der dort vorgesehenen Wahl im ganzen Landesgebiet – von der Verwendung eines amtlichen Stimmzettels noch abgeraten worden (S 20 des Gutachtens), so sollte in der nunmehr vorgesehenen *räumlich und personell eindeutig begrenzten Wahl* (siehe dazu Abschnitt III.) der **amtliche Stimmzettel** eine sehr entscheidende Funktion der Objektivierung und sachlichen Begrenzung der Wahlberechtigung erfüllen: Sein Gebrauch soll geradezu eine Bestätigung und Überprüfung der Wahlberechtigung ermöglichen.

Zu diesem Zweck muß der amtliche Stimmzettel **in slowenischer Sprache** ausgeführt werden und in dieser Sprache eine *besondere Erklärung* enthalten, daß sich der Wähler durch den Gebrauch dieses Stimmzettels für die Wahl der Volksgruppenvertretung als Angehöriger der slowenischen Volksgruppe in Kärnten bekennt. Durch den Gebrauch eines so ausgestalteten Stimmzettels gibt der Wähler in objektiv überprüfbarer Weise zweierlei zu erkennen:

Erstens, daß er die slowenische Sprache gebraucht und damit ein Minderheitenrecht im Sinne des Art 7 Staatsvertrag ausübt. Zweitens wird durch die Abgabe der "*besonderen Erklärung*" auch festgestellt, daß sich der Wähler in freier und unbeeinflusster Weise zur slowenischen Volksgruppe bekennt (§ 1 Abs 3 Volksgruppengesetz) und dieses Bekenntnis nicht willkürlich, sondern unter Anknüpfung an das **objektive Minderheitenkriterium** des Gebrauches der slowenischen Sprache abgegeben wird. Eine *weitergehende* Überprüfung des Status als slowenischer "**Minderheitenangehöriger**" im Sinne des Art 7

Staatsvertrag wäre nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (VfSlg 9744/1983 und Vorjudikatur; 11.585/1987) ausgeschlossen.

4. *Die Kontrolle der Wählbarkeit und der Wahlparteien zur Volksgruppenvertretung*

Noch stärker sollte die *Objektivierung der Volksgruppenzugehörigkeit* und *Mißbrauchkontrolle* bei der Ausgestaltung der **Kandidatenauswahl** für die Volksgruppenwahl ausgestaltet werden. Wie schon im Gutachten ausgeführt wurde (S 23 ff), muß zwar auch hier grundsätzlich auf das *Bekennnisprinzip* abgestellt werden, aber die Kontrollmöglichkeiten der (objektiven) Volksgruppenzugehörigkeit und Rechtmäßigkeit der Bewerbung zur Wahl sind intensiver, weil die Listen und Kandidaten im Licht der Öffentlichkeit stehen und nicht durch das Wahlgeheimnis geschützt werden.

Die "*besondere Wahlkommission*" kann daher sowohl die Wahlprogramme und die bisherige Tätigkeit der wahlwerbenden Gruppen als auch die einzelnen Wahlwerber daraufhin überprüfen, ob sie die besonderen rechtlichen Voraussetzungen der Wählbarkeit zur Volksgruppenvertretung erfüllen, die das Wahlgesetz – etwa in Analogie zu § 4 Volksgruppengesetz – formulieren müßte. Die Entscheidung der Wahlkommission müßte vor den Gerichtshöfen öffentlichen Rechts selbst wiederum überprüfbar sein (S 24 des Gutachtens).

III. Die regionale Differenzierung des Abstimmungsverfahrens

1. Die Verbindung von Territorialitäts- und Personalitätsprinzip bei der Wahl zur Volksgruppenvertretung

Das ursprüngliche Gutachten ging von der alleinigen Geltung des *Personalitätsprinzips* für die Wahl zur autonomen Volksgruppenvertretung aus (S 19 des Gutachtens). Wenngleich an der grundsätzlichen Vertretung **aller** Angehöriger der Slowenischen Volksgruppe in Kärnten und damit am Charakter der autonomen Vertretung als **Personalkörperschaft** festgehalten werden soll, wird aus Gründen der deutlicheren Objektivierung der Wahl im folgenden eine räumliche Differenzierung des **Abstimmungsverfahrens** – nicht des Wahlrechtes an sich – vorgeschlagen.

Das Folgegutachten befindet sich mit diesem Vorschlag, der mit Vertretern der Slowenischen Volksgruppe abgestimmt wurde, in Übereinstimmung mit der neueren Judikatur des Verfassungsgerichtshofes: Im Erk VfSlg 12.245/1989 (Minderheitenschulwesen) hielt der Verfassungsgerichtshof eine Verknüpfung von Territorialitätsprinzip und Personalitätsprinzip deshalb für die sachgerechte Organisationsform des Minderheitenschutzes der Slowenen in Kärnten, weil dadurch der Volksgruppe in ihrem angestammten ("autochthonen") Siedlungsgebiet ein gesteigerter Standard an schulischer Versorgung gegenüber einem rein auf das Personalitätsprinzip abgestellten Schutz in ganz Kärnten gewährleistet werden kann.

Einer solchen Differenzierung des Volksgruppenschutzes ist vom Standpunkt der Minderheiten- und Sprachtheorie vollinhaltlich zuzustimmen, weil Volksgruppen ("*autochthone Minderheiten*") nicht nur aus ihrer gemeinsamen Sprache, Kultur und Geschichte, sondern in gleicher Weise durch die **territoriale Bezogenheit** aller dieser Elemente auf ein bestimmtes Gebiet – die geschichtsräumliche "*Heimat*" der Volksgruppen definiert werden (§ 1 Abs 2 Volksgruppengesetz; *Pernthaler*, Allgemeine Staatslehre 1986, 43 und 50; *Viletta*, Grundfragen des Sprachenrechts I 1978, 320 ff).

Die (subsidiäre) Anwendung des **Personalitätsprinzips** ist für die Volksgruppe deshalb von so großer rechtspolitischer Bedeutung, weil die moderne

Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung sehr stark von *räumlicher Mobilität* und *Urbanisierung* traditionell ländlicher Gebilde in Richtung von "zentralen Orten" mitgeprägt ist. Auch die Volksgruppe der Slowenen in Kärnten ist von dieser allgemeinen Veränderung in der Siedlungs- und Bevölkerungsstruktur mitbetroffen und zeigt daher Tendenzen einer Wanderungsbewegung in Richtung regionaler (und nationaler) Zentren. Ein, ausschließlich "der Scholle verhafteter" Volksgruppenbegriff entspricht daher nicht mehr der Wirklichkeit und dürfte auch keine Zukunftsaussichten in der heutigen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung mehr haben.

Die Kombination von Territorialitäts- und Personalitätsprinzip scheint daher grundsätzlich ein richtiger und zukunftsorientierter Weg für das Minderheitsrecht (*Pernthaler*, Personalitätsprinzip und Territorialitätsprinzip im Minderheitenschulwesen, JBl 1990, 617 f). Von dieser *Kombination der beiden Organisationsgrundsätze des Volksgruppenschutzes* soll daher im folgenden ausgegangen werden.

2. *Die Regelung des Abstimmungsverfahrens im autochthonen Siedlungsgebiet*

Im **historischen Siedlungsgebiet** der Kärntner Slowenen sollte der Abstimmungsvorgang *ohne Anlegung einer besonderen Wählerevidenz* für die Wahlberechtigung zur Volksgruppenvertretung mit Hilfe des im vorigen Abschnitt beschriebenen besonderen amtlichen Stimmzettels durchgeführt werden.

Zu diesem Zweck sollte bei allen in Betracht kommenden örtlichen Wahlbehörden zusätzlich zum amtlichen Stimmzettel für die Wahl zum Kärntner Landtag (§ 69 Kärntner Landtags-Wahlordnung) der amtliche Stimmzettel für die Wahl der Volksgruppenvertretung zur Verfügung stehen. Zur Ausübung des besonderen Wahlrechtes für die Volksgruppenvertretung könnte nun entweder vorgesehen werden, daß dieser besondere amtliche Stimmzettel jedem Wähler (auf Verlangen) ausgefolgt wird oder daß er in ausreichender Anzahl in den Wahlzellen aufliegt.

Im ersten Fall ist bei kleineren Gemeinden die Anonymität des Bekenntnisses zur Volksgruppe möglicherweise nicht gewahrt und damit praktisch der Effekt

- 12 -

einer – von der Volksgruppe stets abgelehnten – **offenen Minderheitenfeststellung** verbunden. Andererseits ist die Kontrolle des jederzeitigen Aufliegens einer genügenden Anzahl besonderer amtlicher Stimmzettel in der Wahlzelle für die Wahlkommission ebenfalls nicht leicht möglich, sodaß rechtspolitisch die Vor- und Nachteile dieser beiden Lösungsvarianten im Einvernehmen mit der Volksgruppe sorgfältig abzuwägen sind.

Auch für die hier notwendige gesetzliche Abgrenzung des **angestammten Siedlungsgebietes** der Kärntner Slowenen stehen verschiedene rechtliche Lösungsmöglichkeiten zur Verfügung:

- 2.1. Es könnte dabei entweder **abstrakt** auf das historische Siedlungsgebiet der Kärntner Slowenen in den politischen Bezirken Völkermarkt, Klagenfurt-Land, Villach-Land, Hermagor und in den Statutarstädten Klagenfurt und Villach verwiesen werden, ohne daß im konkreten eine bestimmte Aussage über Prozentsätze, Gemeinden, Gemeindeteile oder andere Elemente der konkreten **slowenischen Bevölkerungsanteile** in diesem Gebiet getroffen werden. Dies scheint die Auffassung des Verfassungsgerichtshofes über das rechtliche Tatbestandsmerkmal "*Siedlungsgebiet der slowenischen Volksgruppe*" zu sein (vgl außer dem erwähnten Erk VfSlg 12.245/1989 insbesondere VfSlg 9224/1981, S 11).
- 2.2. Es könnte für die hier vorgesehene räumliche Abgrenzung der Abstimmungsverfahren aber auch auf den Geltungsbereich des **Minderheiten-Schulrechtes** abgestellt werden (vgl etwa § 10 Abs 1 des Minderheiten-Schulgesetzes für Kärnten, in der Fassung BGBl 1990/420), weil sich dieses Gebiet im wesentlichen mit dem autochthonen Siedlungsgebiet der Kärntner Slowenen deckt. (*Unkart*, Ein Beitrag zur Auslegung des Art 7 des Staatsvertrages von 1955, ÖJZ 1974, 94; *Pernthaler*, JBl 1990, 618).
3. *Die Regelung des Abstimmungsverfahrens außerhalb des autochthonen Siedlungsgebietes*

Da nach den im ersten Punkt geschilderten Entwicklungen der räumlichen Mobilität und Urbanisierung der Slowenischen Volksgruppe in Kärnten nicht

auszuschließen ist, daß sich wahlberechtigte Mitglieder der Volksgruppe am Wahltag auch außerhalb des autochthonen Siedlungsgebietes befinden bzw dort ihren ordentlichen Wohnsitz haben, müßte im Sinne des Personalitätsprinzips zusätzlich zu dem im vorigen Punkt dargestellten Abstimmungsverfahren ein **Wahlkarten-Verfahren** angeführt werden. Dies erscheint verfassungsrechtlich nicht nur im Hinblick auf Art 7 des Staatsvertrages, sondern vor allem auch im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz geboten, weil kein sachlicher Grund erkennbar ist, Angehörige der Slowenischen Volksgruppe in Kärnten nur wegen ihres Wohnsitzes oder Aufenthaltsortes vom Wahlrecht zur Volksgruppenvertretung auszuschließen (vgl im selben Sinne für die Auslandsösterreicher im Hinblick auf die Nationalratswahl VfSlg 12.023/1989).

Die Ausstellung einer Wahlkarte setzt allerdings die Überprüfung der Wahlberechtigung zwingend voraus, sodaß hier die Lösung eines **anonymen Bekennnisses** zur Volksgruppe – wie es für das autochthone Siedlungsgebiet durch die Verwendung des besonderen amtlichen Stimmzettels möglich ist – schon aus technischen Gründen ausscheidet:

Wer die Ausstellung einer Wahlkarte zur Teilnahme an der Wahl zur autonomen Volksgruppenvertretung begehrt, *muß sich im eigenen Namen als Angehöriger der Slowenischen Volksgruppe erklären*. Diese Erklärung ist in ähnlicher Weise wie die Kandidatur für eine Wahlpartei zur slowenischen Volksgruppenvertretung vor der besonderen Volksgruppenwahlbehörde abzugeben und grundsätzlich auch rechtlich überprüfbar. Das Wahlgesetz müßte allerdings für eine solche rechtliche Überprüfung entsprechende **Maßstäbe** (zB Muttersprache, Lebensbeziehungen, ehemaliger Wohnsitz oä) zur Verfügung stellen. Die Überprüfung durch die Wahlbehörde müßte ihrerseits der Kontrolle durch die Höchstgerichte unterliegen.

Auf Grund derartiger besonderer Erklärungen könnte auch ein **besonderes Wählerverzeichnis** der wahlberechtigten Kärntner Slowenen außerhalb des autochthonen Siedlungsgebietes angelegt und laufend fortgeführt werden. Minderheitspolitisch wäre diese *partikuläre* Verzeichnung von wahlberechtigten Minderheitsangehörigen weit eher akzeptabel als eine fortlaufende *allgemeine Wählerevidenz* der Kärntner Slowenen, welche praktisch auf eine un-

- 14 -

unterbrochene offene Minderheitenfeststellung bzw auf die Anlegung "*nationaler Matriken*" ("*Volksbuch*") hinauslaufen würde.

Eine rechtspolitisch weniger schwerwiegende Entscheidung ist die Frage, ob man auf Grund der Wahlkarten eine **Briefwahl** zur Volksgruppenvertretung zulassen oder eine ähnliche Lösung wie das **Ausländerstimmrecht** zur Nationalratswahl (vgl § 60 Nationalrats-Wahlordnung 1992) wählen soll. Verfassungsrechtlich gibt es hierfür keine zwingenden Vorgaben, weil für die Wahl zur Volksgruppenvertretung das Verfassungsgebot der "*persönlichen Wahl*" (Art 26 Abs 1 B-VG; VfSlg 10.412/1985) nicht gilt.

IV. Hinweise zur legislatischen Durchführung

I. Name und Aufgabenstellung des Vertretungskörpers

- 1.1. Da es sich bei der geplanten autonomen öffentlichrechtlichen Vertretung verwaltungsorganisatorisch um eine "**Körperschaft öffentlichen Rechts**" mit entsprechenden Selbstverwaltungsaufgaben handeln soll (S 6 f, S 13 f des ursprünglichen Gutachtens) empfiehlt sich der Name "Parlament" für diese Einrichtung nicht: "*Parlament*" ist nach der traditionellen österreichischen Rechtsterminologie ein *gesetzgebendes Organ*, dem keine Rechtspersönlichkeit und keine Verwaltungsfunktionen (außer der Parlamentsverwaltung) zukommt.

Stattdessen könnte auf den schon im Gesetzesantrag von 1927/28 vorgesehenen Ausdruck "**Volksrat der Kärntner Slowenen**" (*Einspieler*, 1980², 102 f) zurückgegriffen werden. Dieser Begriff würde den Charakter als allgemeiner Vertretungskörper (ähnlich wie der Ausdruck "*Gemeinderat*") und den Bezug zur ethnischen Volksgruppe der Kärntner Slowenen in Kärnten gut zum Ausdruck bringen. Andererseits würde diese Bezeichnung sehr deutlich den Unterschied der Volksgruppenvertretung – als allgemeines *Repräsentationsorgan* der Volksgruppe – von den beruflichen und wirtschaftlichen **Interessenvertretungen** ("Kammern") zum Ausdruck bringen. Wegen dieses wesentlichen Unterschiedes ist auch der Ausdruck "*Volksgruppenkammer*" nicht zu empfehlen.

- 1.2. Zu den **Funktionen der Volksgruppenvertretung** ist hervorzuheben, daß die öffentlichrechtliche Vertretungsform (Körperschaft öffentlichen Rechts) zunächst dazu dient, einen *internen Interessenausgleich* und eine *Integration auf der Grundlage demokratischer Willensbildung und Repräsentation* herbeizuführen (dazu grundlegend die Entscheidung des VwGH VwSlg 6059/A/1963).

Auf dieser Grundlage sollte auch die Übertragung bestimmter *Rechts- und Verwaltungsfunktionen* an die Volksgruppenvertretung im Organisationsgesetz klar zum Ausdruck gebracht werden. In Betracht kommen nicht nur Aufgaben der *Privatwirtschaftsverwaltung* (vor allem Förderungen, Errichtung und Trägerschaft von Volksgruppeneinrichtungen uä) sondern auch Funktionen der

- 16 -

Hoheitsverwaltung (etwa Entscheidungsbefugnisse im Zusammenhang mit dem Wahlverfahren; Satzungshoheit, Entsendungsrechte in Behörde uä). Wenn die Organisation der Volksgruppenvertretung sich praktisch eingelebt hat, können ihr auch Aufgaben der Bundes- und Landesverwaltung in den *übertragenen Wirkungsbereich* delegiert werden.

2. *Klärung der Kompetenzfrage*

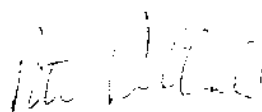
Wie schon im ursprünglichen Gutachten dargelegt wurde, sprechen gewisse Argumente der Verfassungsrechtsprechung (VfSlg 3314/1958) dafür, daß die Errichtung einer autonomen Volksgruppenvertretung **Bundessache in Gesetzgebung und Vollziehung** sei.

Andererseits sind die Bezüge eines derartigen Vertretungskörpers auf Landesebene zur *Durchführung der Landtagswahl* (siehe oben Abschnitt II. und III.) und zur Landesverwaltung so stark, daß sich jedenfalls aus praktischen Gründen eine **landesgesetzliche Regelung und Landesvollziehung** dringend empfehlen würde.

Wenn man nicht den Weg eines *Kompetenzfeststellungsverfahrens* gemäß Art 138 Abs 2 B-VG wählen will – das aus den im ursprünglichen Gutachten aufgezeigten Gründen nicht ohne Aussicht auf Erfolg wäre – so sollte man daher über das legislativ konkretisierte Vorhaben daher *Verhandlungen mit dem Bund* aufnehmen. In Analogie zum Kompetenztatbestand des Art I Minderheitenschutzgesetz für Kärnten wäre eine besondere Kompetenzverteilung für die Errichtung von autonomen Bundes- und Landesvertretungen der Volksgruppen in Österreich im allgemeinen und der Kärntner Slowenen im besonderen bundesverfassungsrechtlich festzulegen. Dabei sollte zumindestens eine Ausführungsgesetzgebung – besser allerdings eine Landesgesetzgebung nach Art 15 Abs 1 B-VG – für die Organisation der Volksgruppen auf Landesebene erreicht werden.

Keinesfalls zu empfehlen wäre dagegen eine **bundesgesetzliche** Regelung der Volksgruppenvertretung im Lande oder gar die Regelung durch eine **Verordnung** nach dem Muster des § 2 Volksgruppengesetz, weil in diesem Falle die Ausübung von Minderheitenrechten vom Ermessen der Regierung abhängig wäre (VfSlg 11.585/1987).

Innsbruck, am 22.2.1993



o.Univ.Prof.Dr. Peter Pernthaler